

Autor(es): **M^a Teresa López López ; Angel Melguizo Sánchez**

Título: **El gasto público en prestaciones por desempleo, 1990-1997**

Resumen:

"But lately there aint't been much work on account of the economy"

Bruce Springteen

The River

El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo está experimentando en España cambios sustantivos en los años noventa y de manera singular desde 1993. Los cambios afectan tanto a la evolución de su dinámica de crecimiento, como a los parámetros básicos de su estructura interna.

En concreto, en el quinquenio 1993-1997: disminuye la cuantía total del Gasto

Público en Prestaciones por Desempleo y correlativamente, se reduce su participación en el Producto Interior Bruto; aumenta el número de parados no protegidos; predomina el número de parados protegidos en el nivel asistencial; decrece la componente contributiva del gasto y el nivel de protección de sus prestaciones; aumenta el número de parados de larga y muy larga duración y crece el número de parados protegidos que agotan el derecho a la percepción de la prestación sin recuperar su condición de ocupados en el mercado de trabajo.

Estos indicadores no son sino el reflejo de una crisis profunda, larga y asentada, que afecta al papel del Estado de Bienestar, debilitando su núcleo central, al tiempo que emergen, con fuerza, prácticas y estructuras propias del Estado Asistencial. Tendencia, por otra parte, difícilmente reversible por cuanto se entronca, en el tiempo, con lo que hemos denominado "el europeo temor al déficit" derivado de las exigencias impuestas por los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht. Estas prestaciones sociales se han visto afectadas por las restricciones presupuestarias tendentes a reducir el déficit público.

Desde esa perspectiva, este trabajo tiene como objeto analizar la tendencia estructural y las grandes cifras del paro y del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España en los años noventa y, en su contexto, examinar el Programa 312A "Prestaciones a los Desempleados" de los Presupuestos Generales del Estado para 1997.

Los Presupuestos de 1997, en la actualidad en fase de ejecución, son especialmente relevantes por cuanto: a) Consolidan el proceso de reducción del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo iniciado en 1994; b) han sido aprobados tras un ejercicio, el de 1996, en el que estuvo vigente el Presupuesto de 1995 prorrogado y modificado y c) es un presupuesto elaborado y aprobado por un gobierno diferente al de ejercicios precedentes y aprobado por las Cortes Generales con mayoría parlamentaria resultante de las elecciones legislativas de marzo de 1996. Rasgos estos que posibilitan testar los procesos de toma de decisiones colectivas que afectan a los programas de ingresos y gastos públicos y su mayor o menor reflejo en las cifras de los estados presupuestarios.

El trabajo se desarrolla en las siguientes secciones:

1. Paro y tasa de paro.
2. Sistema institucional vigente de protección por desempleo.
3. Beneficiarios de las prestaciones por desempleo.
4. Las grandes cifras de Gasto Público en Prestaciones por Desempleo.

5. Nivel de protección derivado de las prestaciones.
6. El Programa 312A de los Presupuestos Generales del Estado para 1997.
7. Financiación de las prestaciones por desempleo.
8. Una valoración . A modo de conclusiones.
9. Bibliografía.

Este trabajo actualiza y amplía otros precedentes, resultado de nuestro programa de investigación sobre Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España. De manera singular es continuidad del que publicamos en el número 120-121 (1992) de la revista "Hacienda Pública Española", del Instituto de Estudios Fiscales. Por ello han sido inevitables algunas reiteraciones.

1. PARO Y TASA DE PARO.

En España 3,7 millones de personas estaban en situación de paro en 1994, según la Encuesta de Población Activa. Este máximo histórico equivalía a una tasa de paro sobre población activa del 24,2 por 100, más del doble de la tasa de paro media de todos los países de la Unión Europea. Al iniciarse la década de los noventa el paro ascendía a 2,4 millones de personas (16,3 por 100 de la población activa) que suben hasta 3,5 millones (22,2 por 100 de la población activa) al concluir el último ejercicio del período, 1996.

A su vez el paro registrado en el Instituto Nacional de Empleo se mantiene en los años extremos del período, 1990 y 1996, en torno a 2,3 millones de personas, habiendo alcanzado su valor máximo también en 1994 con 2,6 millones de personas.

Estas cifras son, sin duda, el referente obligado al interpretar la dimensión del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España. Pero ha de resaltarse que más significativo que el paro total (paro EPA o paro registrado) es el número de parados que tienen acceso al sistema de protección de la contingencia por aplicación de la regulación institucional vigente. El número de parados protegidos es muy inferior, en todo caso, al número de parados realmente existentes. Al concluir 1996, el total de beneficiarios representaba el 37,9 por 100 del paro EPA y el 58,3 por 100 del paro registrado. El paro registrado representaba el 96,3 por 100 del paro recogido en la Encuesta de Población Activa (EPA) en 1990. En 1996 el porcentaje era sólo del 65,0 por 100.

El cuadro 1 recoge las cifras de paro EPA y paro registrado en sus valores absolutos así como la tasa de paro sobre población activa y el peso porcentual del paro de larga y muy larga duración.

Cuadro 1. PARO Y TASA DE PARO.				
	Paro EPA	Tasa de paro	Paro de muy larga duración (%)	Paro registrado (INEM)
1990	2.441,2	16.3	35.6	2.350,0
1991	2.463,7	16.3	32.1	2.289,0
1992	2.788,5	18.4	29.2	2.259,7
1993	3.481,3	22.7	28.7	2.537,7
1994	3.738,1	24.2	33.6	2.646,9
1995	3.583,5	22.9	37.6	2.448,9
1996	3.540,0	22.2	37.0	2.301,0

Nota: Paro de muy larga duración: 2 o más años de tiempo de búsqueda de empleo.

Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA): INE; Paro registrado: INEM.

El paro en España, tiene las siguientes características básicas: Es de larga duración y muy larga duración, predomina entre jóvenes y personas de más de 45 años. También es mayor en mujeres que en hombres. Asimismo refleja una elevada concentración geográfica.

Según la Encuesta de Población Activa, el paro de larga duración llegó a ser del 56,9 por 100 en 1995 (56,0 por 100 en 1996). Es decir parados cuyo tiempo de búsqueda de empleo era de 1 o más años. De ellos, 37,6 puntos porcentuales correspondían en 1995 a parados de muy larga duración (2 o más años de búsqueda de empleo).

El paro de larga duración es especialmente significativo entre personas que no han trabajado anteriormente sobre todo jóvenes y personas mayores de 45 años. Según la Encuesta de Población Activa, en 1996 el 63,8 por 100 de los parados que no han trabajado anteriormente llevaban más de 1 año en tiempo de búsqueda de empleo. De ellos, 20 puntos porcentuales correspondían a búsqueda entre 1 y 2 años y el 43,8 restante a 2 o más años de búsqueda, también entre los que nunca habían trabajado anteriormente.

La tasa de paro de personas de edad comprendida entre 16 y 19 años era, en 1995, del 50,6 por 100. A su vez la tasa de paro de personas entre 20 y 24 años era del 39,8 por 100. Por lo que respecta a las personas de 55 años y más, dicha tasa ascendía al 11,4 por 100.

La tasa de paro es mayor entre las mujeres que entre los hombres. En 1994, con una tasa global de paro del 24,2 por 100, la tasa de hombres parados era del 19,8 por 100 y la de las mujeres el 31,4 por 100.

Finalmente otra carecterística a destacar del paro en España es la de su concentración geográfica. De manera singular hemos de reseñar el paro existente en Andalucía que alcanza 894 mil personas en 1994, equivalentes al 24 por 100 del total paro de España, representando una tasa del 34,6 por 100 de la población activa de esta Comunidad Autónoma. Como sabemos en Andalucía, así como en Extremadura es de aplicación el nivel de protección vinculado al Regimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

El paro existente en España, con tasas sobre la población activa superiores al 22 por 100 desde 1993 (el 24,2 por 100 en 1994) difícilmente se concilia con la evolución del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo que registra, desde ese ejercicio, tasas negativas de crecimiento. Esta asimetría es consecuencia de la aplicación del sistema institucional de protección por desempleo y de los criterios restrictivos en el introducidos por las modificaciones normativas realizadas desde 1992. Estos criterios restrictivos vienen afectando tanto al número de beneficiarios en relación con el número de parados existentes, como a la cuantía y la duración de la percepción de las prestaciones de los diferentes niveles de protección.

2. SISTEMA INSTITUCIONAL VIGENTE DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

En 1984, como consecuencia de la elevación de la tasa de paro en porcentaje de la población activa, que pasó del 11,5 por 100 en 1980, al 21,9 por 100 en 1984, y el alargamiento de los períodos de desempleo, se planteó la necesidad de reformar la normativa vigente en materia de prestaciones por desempleo, lo que se llevó a cabo mediante la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, dando lugar a una profunda modificación del sistema de prestaciones por desempleo.

La aprobación en 1985 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, desarrolló a nivel reglamentario lo establecido en aquella ley y contempló así la reforma de las prestaciones por desempleo, cuyas principales modificaciones se recogen en el cuadro que sigue.

Modificaciones introducidas por el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril.

1. Nivel contributivo:

a) Se amplió la duración máxima de las prestaciones por desempleo, de 18 a 24 meses, según el período de cotización anteriormente realizada.

b) Se extienden las prestaciones por desempleo a trabajadores que anteriormente no tenían derecho a ella, por ejemplo a los penados que hubieran sido liberados de prisión.

c) Se consideran, para la determinación del período de ocupación cotizado, todas las cotizaciones que

no hubieran sido computadas para el reconocimiento del derecho anterior.

d) Se estableció como tope mínimo de la cuantía de la prestación el SMI, independientemente de la situación familiar del beneficiario.

e) Se sustituyó el tope máximo existente hasta la aprobación de la nueva ley (220 por 100 del SMI) por una escala variable en función del número de hijos (del 170 por 100 al 220 por 100 del SMI).

2. Nivel asistencial:

a) Se amplió la duración máxima del subsidio de 9 a 18 meses, y se reconoció un nuevo subsidio de 9 meses a aquellos que lo hubieran agotado anteriormente, siempre que permanecieran inscritos como demandantes el 1 de noviembre de 1983.

b) Se extiende el subsidio a aquellos desempleados que teniendo responsabilidades familiares hubieran cotizado por un período inferior a 6 meses y superior a 3.

c) Se amplió el subsidio, con duración máxima de 18 meses, a los liberados de prisión que no tenían derecho a la prestación por desempleo y a los desempleados que hubieran sido declarados claramente como capaces o inválidos parciales como consecuencia de expediente de revisión de su situación de invalidez.

d) Se concede el subsidio a los desempleados mayores de 55 años, aún cuando no tuvieran responsabilidades familiares, siempre que en el momento de la solicitud acreditasen cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación. En este caso la jubilación era indefinida hasta llegar a alcanzar la edad que permitiese acceder a la jubilación en cualquiera de sus modalidades, y el INEM, además de cotizar por las prestaciones de asistencia sanitaria y protección familiar, en su caso, lo haría por contingencia de vejez.

e) Se reconocen las prestaciones asistenciales de la nueva ley a los perceptores de prestaciones por desempleo causadas con arreglo a la Ley General de la Seguridad Social -sistema anterior a la Ley Básica de Empleo- así como a los trabajadores mayores de 55 años, siempre que reuniesen los requisitos exigidos y estuviesen registrados como demandantes de empleo el 1 de noviembre de 1983.

Igualmente la insuficiente protección dada por el sistema a determinados colectivos, parados de larga duración, o sectores en fase de reconversión, obligó a la promulgación de medidas complementarias que vinieran a paliar situaciones de trabajadores con especiales dificultades para encontrar empleo.

Las medidas más significativas fueron: la Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre reconversión y reindustrialización; el Real Decreto 2394/1986, de 14 de noviembre, de aplicación transitoria del subsidio por desempleo a determinados colectivos; Real Decreto 2622/1986, de 24 de diciembre, que llevó a cabo la aplicación efectiva de la extensión de la acción protectora a los jugadores profesionales de fútbol, representantes de comercio, y toreros; y en 1987 por Real Decreto 474/1987, de 3 de abril, tuvo lugar la incorporación de un nuevo colectivo al ámbito subjetivo de protección, se trataba del personal de complemento y reserva naval y clases de tropa y marinería profesional.

En 1985 se estableció el sistema de capitalización de las prestaciones o sistema de pago único, después modificado en 1992. El Instituto Nacional de Empleo abonaría de una sola vez el valor actual del importe de la prestación de nivel contributivo, correspondiente al período que tuviera derecho el trabajador en función de las cotizaciones efectuadas, cuando se acreditase que se iba a realizar una actividad profesional como trabajadores autónomos o socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o sociedad que tuviese el carácter de laboral según las correspondientes normas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La finalidad de esta modalidad de pago único fue la de propiciar la iniciativa del autoempleo de los trabajadores desempleados titulares del derecho a la prestación del nivel contributivo, facilitando la creación de su propio puesto de trabajo bien estableciéndose por cuenta propia como trabajador autónomo, bien mediante la incorporación como socios a sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado.

Igualmente en 1984 se estableció un sistema integrado de protección por desempleo para los trabajadores eventuales agrarios, -en sustitución del antiguo y deficiente sistema de empleo comunitario-, compuesto por tres tipos de acciones a las que sólo tienen acceso los parados de las

Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura:

- a) El establecimiento de un subsidio por desempleo.
- b) La configuración de un Plan de Empleo Rural que, con carácter anual, se ha venido aprobando en los Presupuestos Generales del Estado.
- c) Aprobación del Plan de Formación Ocupacional Rural.

El Subsidio por desempleo a los trabajadores agrícolas que representó un avance importante en los niveles de protección tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, respecto del sistema de empleo comunitario, fue regulado por el Real Decreto 3237/1983, de 28 de diciembre y modificado posteriormente en tres ocasiones por el Real Decreto 2298/1984, de 26 de diciembre y por el Real Decreto 1387/1990, de 8 de noviembre y más recientemente, por Real Decreto 273/1995.

No obstante todas estas medidas de mejora de la protección, tanto en beneficiarios como en cuantía, la tasa de cobertura de las prestaciones evolucionó negativamente entre 1985 y 1988 pasando del 32,37 por 100 al 28,83 por 100. Para paliar en lo posible este teórico descenso del nivel de protección se promulgó el Real Decreto Ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social, con objeto de ampliar la protección a los parados de larga duración, con o sin responsabilidades familiares y especialmente a los mayores de 45 años.

La situación en la que se encontraban estos colectivos hizo que el objetivo fundamental de la ampliación de las prestaciones que se produjo a través del Real Decreto Ley 3/1989, anteriormente citado, fuera cubrir las necesidades de quienes se encontraban en peor situación, como eran los parados de larga duración, y dentro de este colectivo aquellos de mayor edad y a quienes tienen responsabilidades familiares.

Por todo ello se modificaron algunos artículos de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, con el objeto de ampliar la protección a los parados de larga duración, tuvieran o no responsabilidades familiares, y especialmente a los mayores de 45 años, ampliación que se vincula en algunos supuestos a la existencia de determinados períodos de ocupación cotizada previos a la situación de desempleo, adoptándose las siguientes modificaciones:

Modificaciones introducidas por el Real Decreto Ley 3/1989:

- a) Reducción de 55 a 52 años de la edad necesaria para acceder a la prórroga indefinida del subsidio en el caso de desempleados que reúnan todos los requisitos exigidos, salvo la edad, para causar derecho a cualquier tipo de jubilación en el sistema de Seguridad Social.
- b) Reconocimiento de un nuevo subsidio especial de seis meses de duración en favor de los desempleados de larga duración, mayores de 45 años, de cuantía variable entre el 75% y el 125% del SMI, según se tengan o no responsabilidades familiares y el número de las mismas.
- c) Ampliación en seis meses de la duración máxima del subsidio a los desempleados de larga duración, mayores de 45 años, con responsabilidades familiares.
- d) Establecimiento de un nuevo subsidio de seis meses de duración para desempleados de larga duración, mayores de 45 años y sin responsabilidades familiares.
- e) Ampliación en seis meses de la actual duración máxima del subsidio a desempleados, cualquiera que sea su edad, siempre que lleven más de 2 años en paro.

Finalmente se procedió a extender la protección por desempleo a los trabajadores por cuenta ajena retribuidos a la parte que prestan servicios en embarcaciones pesqueras de más de 10 y hasta 20 toneladas de registro bruto, colectivo no protegido hasta ese momento y afectado por una importante problemática de desempleo en los términos previstos en la normativa de desempleo de carácter general.

A partir de este momento comienzan a producirse una serie de reformas orientadas en una dirección totalmente diferente a la que habían tenido hasta ese momento, en el sentido de que se trata de reformas que endurecen los requisitos de acceso, acortan los períodos de percepción de las prestaciones y reducen las cuantías de las prestaciones percibidas. La primera de estas reformas es la que se llevó a cabo por el Real Decreto-Ley de 3 de abril, de 1992, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y la Protección

por Desempleo, conocido en términos de opinión pública y en los medios de comunicación como "decretazo"

El Plan de Convergencia con la Comunidad Europea elaborado por el Gobierno para el período 1992-1996, y presentado en abril de 1992, recogía la necesidad de reformar el sistema de prestaciones por desempleo tanto en su vertiente de gestión, como en la de contenido del propio sistema de cobertura. Los cambios propuestos en dicho Plan de Convergencia eran profundos y estaban dirigidos a restaurar el necesario equilibrio entre la atención a los desempleados y al creación de estímulos suficientes para la búsqueda de empleo. Simultáneamente se señalaba que su desarrollo permitiría restablecer el equilibrio financiero del Instituto Nacional de Empleo sin necesidad de aumentar los impuestos que pagan los contribuyentes o las cotizaciones sociales a cargo de empresas y trabajadores. Los cambios propuestos a nivel institucional en el Plan de Convergencia se materializan en un Real Decreto-Ley, de 3 de abril, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo que se convierte en Ley en julio del mismo año.

En la exposición de motivos de la citada Ley se señalaba que la racionalización del Gasto en Protección por Desempleo se aborda actuando sobre las principales causas que han originado un importante incremento en el coste de la protección. Para su logro se introdujeron un conjunto de medidas que tratan de corregir las desviaciones y los desequilibrios más urgentes, y que se concretaron en las recogidas en el siguiente cuadro.

Modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley, de 3 de abril, de 1992 de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo.

- a) La duración mínima del contrato temporal de fomento de empleo será de doce meses, para lograr una mayor permanencia en el empleo y el correlativo descenso del índice de rotación de la contratación temporal y por lo tanto del número de posibles beneficiarios -a corto plazo- del seguro de desempleo.
- b) Se establece en 12 meses el período mínimo de cotización necesario para acceder a la prestación del nivel contributivo, manteniendo con ello el equilibrio entre la duración mínima del contrato temporal de fomento de empleo y de la prestación contributiva.
- c) Se modifica la escala que relaciona períodos cotizados con duración de prestación, para reorientar su finalidad en orden a proteger situaciones temporales e involuntarias de desempleo, fomentando la búsqueda activa de empleo, que se complementará con políticas activas.
- d) Se modifican los tipos aplicables a la base reguladora que determinan la cuantía de la prestación, para moderar las tasas de reposición de la prestación contributiva, en tanto tales tasas pueden desincentivar la búsqueda de empleo.
- e) El derecho a la prestación o al subsidio por desempleo se extinguirá cuando los beneficiarios rechacen participar en acciones de formación profesional, rehusando adquirir la capacidad necesaria para acceder a un puesto de trabajo.
- f) Paralelamente se introduce, por primera vez en nuestro sistema, la posibilidad de acceder al subsidio de desempleo a quienes, careciendo de responsabilidades familiares, se encuentren en situación legal de desempleo y no reúnan el período mínimo de cotización para la prestación del nivel contributivo. Quienes se hallen en tal situación y hallan cotizado como mínimo seis meses, tendrán derecho a seis meses de subsidio. Además la Ley contempla como situación cualificada la del beneficiario con responsabilidades familiares, que podrá percibir el subsidio por un período máximo de veintiún meses.
- g) Cuando se trate de trabajadores fijos discontinuos que acrediten un período de ocupación cotizada de 180 días o más, la Entidad Gestora ingresará las cotizaciones correspondientes a la contingencia de jubilación durante un período de sesenta días, a partir del nacimiento del subsidio.
- h) La universalización de la prestación de asistencia sanitaria introducida por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y su posterior desarrollo reglamentario, hace innecesario que se mantenga dicha prestación como parte integrante de la protección por desempleo en el nivel asistencial, siendo por ello eliminada del sistema de protección por desempleo.
- i) El abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único con el fin de potenciar la economía social, se mantiene vigente para quienes pretendan realizar una actividad profesional como socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o sociedad anónima laboral, y se suprime para el resto de los colectivos.
- j) Desaparece el derecho de los parados a percibir una beca o ayuda por su participación en cursos de formación profesional ocupacional al considerarse que han producido distorsiones en la finalidad formativa de los citados cursos.

Más recientemente dos nuevas normas han introducido importantes modificaciones en el sistema institucional vigente, Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y Ley 22/1993, de medidas fiscales y reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. Dichas reformas se introducen con la finalidad de, tal y como se señala en su preámbulo, "hacer compatible la protección efectiva con el equilibrio presupuestario del importante gasto por desempleo". Así se adoptan una serie de medidas que refuerzan los elementos configuradores de la situación legal de desempleo ante la cual el régimen público de protección debe garantizar, en caso de necesidad, una prestación social suficiente. Las modificaciones más destacables se concretan en:

Modificaciones introducidas por la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de PGE para 1994 y Ley 22/1993, de medidas fiscales y reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

- a) Las prestaciones por desempleo dejan de ser consideradas como rentas exentas en el IRPF y pasan a ser consideradas como rentas del trabajo personal.
- b) Desde el 1 de enero de 1994, el beneficiario de una prestación por desempleo deberá cotizar a la Seguridad Social por la misma. La entidad gestora ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social asumiendo las aportaciones de los empresarios y descontando de la cuantía de la prestación, la aportación que le corresponda al trabajador.
- c) Se modifica la definición legal de desempleo de forma que en el caso de extinción del contrato por resolución de la relación laboral, durante el período de prueba, a instancia del empresario, se añade un nuevo requisito, señalándose la necesidad de que la relación laboral anterior se hubiera debido a alguno de los supuestos contemplados en la ley o haya transcurrido un plazo de tres meses desde dicha extinción o desde la sentencia que declaró el despido procedente.
- d) Se modifica la cuantía de la prestación por desempleo. De esta forma, el tope mínimo en la ley de 1984 que podía tener la prestación por desempleo era en todo los casos el SMI. Tras la aprobación de la ley 23 de 1993, dicho tope mínimo será el SMI si el beneficiario tiene hijos a cargo y el 75% de dicho SMI si no los tiene.
- e) En el caso de las prestaciones asistenciales y para la percepción del subsidio por desempleo se añade a los requisitos ya existentes el carecer de rentas de cualquier naturaleza superiores, en computo mensual, al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de las dos pagas extraordinarias.
- f) Se lleva a cabo una nueva definición del concepto de responsabilidades familiares a efectos de prestaciones. Así mientras que hasta 1 de enero se entendía por responsabilidad familiar tener a cargo al menos al cónyuge o a un familiar por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, a partir de esta fecha se entenderá por responsabilidad familiar tener a cargo al cónyuge, hijos menores de 26 años o mayores incapacitados o menores acogidos cuando la renta del conjunto de la unidad familiar, así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del SMI excluida la parte proporcional de las dos pagas extraordinarias. No se considerará a cargo el cónyuge, hijos menores acogidos, con rentas de cualquier naturaleza superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional a dos pagas extraordinarias.

Como consecuencia de todas las modificaciones legales introducidas en el sistema institucional de las prestaciones por desempleo desde 1980, el sistema quedaba regulado por numerosas normas que mostraban la intensa evolución que ha experimentado este tipo de prestaciones sociales. Esta cadena de modificaciones legales exigía una sistematización de las normas que se llevó a cabo con la aprobación del Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social en junio de 1994 y que es la que se recoge a continuación.

Situación actual del sistema institucional de las Prestaciones por Desempleo en España (1997).

De toda esta evolución ha surgido un sistema institucional del que vamos a señalar los rasgos más característicos que son los recogidos de forma sistematizada y necesariamente resumido, en los cuadros que figuran al final de esta sección. Este sistema es el que condiciona el comportamiento del Gasto Público de las Prestaciones por Desempleo.

1. Las prestaciones por desempleo se establecen en dos niveles: un nivel contributivo y un nivel asistencial. Para acceder al nivel contributivo es necesaria la previa cotización a la Seguridad Social por dicha

contingencia. Por lo que se refiere al nivel asistencial en éste se integran dos subsistemas claramente diferentes en su alcance y significado:

- El subsidio por desempleo para colectivos que han agotado la prestación contributiva, así como otros que no han cubierto el período mínimo de cotización necesario para acceder a la prestación del nivel contributivo, emigrantes retornados, excarcelados y trabajadores que sean declarados plenamente incapaces o inválidos parciales como consecuencia de un expediente de revisión de su invalidez.

- Subsidio por desempleo para trabajadores eventuales, incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, con residencia en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura (REASS).

2. La prestación contributiva integra: a) una prestación económica por desempleo total o parcial cuyo importe viene determinado en función de las cotizaciones a la Seguridad Social en los 180 días precedentes, existiendo unos topes máximos y mínimos de percepción; b) el abono por el INEM de la cotización a la Seguridad Social, durante la percepción de la prestación por desempleo del 100% de la aportación empresarial y del 35% de la cuota del trabajador. En los supuestos de trabajadores fijos del régimen Especial Agrario el INEM abona el 72% de la cuota de estos trabajadores. Así debemos diferenciar en el volumen de gasto total en prestaciones por desempleo, entre prestaciones directas y cuotas.

a) Son beneficiarios de las prestaciones contributivas quienes, encontrándose en la situación legal de desempleo, hayan cotizado un período mínimo de 12 meses dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de paro o al momento en que cesó la obligación a cotizar por la contingencia de desempleo.

b) La duración de la prestación contributiva se fija en función del tiempo de ocupación cotizado en los 6 años precedentes a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar, o en su caso, desde el nacimiento del derecho a la prestación por desempleo anterior, con arreglo a la escala que oscila entre 120 y los 720.

c) La cuantía de la prestación contributiva está en función de una base reguladora, siendo el importe a percibir:

- * durante los 180 primeros días, el 70 por 100 de la base reguladora.

- * el 60 por 100 a partir del día 181.

El importe así calculado tendrá dos topes:

- No podrá ser inferior a la cuantía que en el momento del nacimiento del derecho tenga el salario mínimo interprofesional incrementado en 1/6 (parte proporcional de las pagas extraordinarias), si el parado no tiene hijos a cargo y al 100% del SMI incrementado en 1/6 cuando el trabajador tenga, al menos, un hijo a cargo.

- Ni superior al 170 por 100, 195 por 100 o 220 por 100 de dicho importe (salario mínimo interprofesional incrementado en 1/6), en función del número de hijos a cargo del trabajador parado (sin hijos; con un hijo; con dos o más hijos, respectivamente).

d) El pago de las prestaciones contributivas se realiza por meses vencidos. Sin embargo existe la posibilidad de percibir la prestación total en forma de pago único, en los supuestos en los que el trabajador pretenda ser socio de cooperativas de trabajo asociado, o de sociedades anónimas laborales. A esta modalidad de percepción se le denomina sistema de capitalización de la prestación por desempleo.

e) A las cuantías anteriormente señaladas de prestaciones, se procederá por parte del Instituto Nacional de Empleo, a efectuar las siguientes retenciones:

- el 65 por 100 del importe de la cotización a la Seguridad Social a efectuar por el trabajador. La cuota del trabajador es el resultado de aplicar el 4,7 por 100 (tipo de cotización a cargo del trabajador) a la base de cotización del trabajador por contingencias comunes.

- La retención a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que estará en función del importe que suponga la cuantía de la prestación por desempleo que tiene reconocida en el año y oscila entre un 0% para los perceptores con ingresos de hasta 1.100.000 y un 11% para más de 1.800.000 pesetas.

3. Las prestaciones asistenciales, y en concreto el subsidio por desempleo, consta de una prestación económica y del abono a la Seguridad Social de la cotización correspondiente a alguna de sus prestaciones.

a) La duración, cuantía y cotización a la Seguridad Social está en función de la modalidad de subsidio a que se tenga derecho, pudiéndose contemplar tres grandes supuestos: a) subsidio por desempleo; b) subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años y; c) subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado la prestación por desempleo de 24 meses.

b) En general, la duración de la prestación es de 6 meses prorrogables por períodos semestrales, hasta un máximo de 18 meses, con algunas excepciones, por ejemplo en el caso de mayores de 45 años.

c) La cuantía será del 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) con la única excepción del subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado la prestación por desempleo de 24 meses. En este caso la cuantía se fija en función de la carga familiar oscilando entre el 75 por 100 del SMI con un familiar o ninguno a cargo y el 100 por 100 del SMI vigente con tres o más familiares a su cargo.

4. El subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales del régimen especial agrario de la seguridad social es una de las prestaciones asistenciales de la protección por desempleo. Los beneficiarios son trabajadores eventuales del REASS, mayores de 16 años, en paro, y con domicilio en algún municipio de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura.

a) Su duración es variable según la edad, responsabilidades familiares y período de ocupación cotizado a la Seguridad Social. En todo caso es requisito básico el tener cubierto en el régimen especial agrario de la seguridad social un mínimo de jornadas cotizadas, así como poseer un nivel de rentas de la unidad familiar por debajo de un cierto umbral que oscila entre 2 veces el SMI para familias de 2 miembros y 4 veces el SMI para aquellas de 5 o más miembros.

b) La cuantía del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales del régimen especial agrario es del 75 por 100 del SMI diario vigente que corresponda con la edad. Mensualmente existe un número máximo de días con derecho a la percepción del subsidio.

Como ya hemos indicado anteriormente, los tres cuadros de las páginas que siguen sintetizan los aspectos básicos, hasta aquí expuestos, del sistema institucional actualmente vigente de Protección por Desempleo.

1. NIVEL CONTRIBUTIVO.

CAMPO DE APLICACION	<p>-Los siguientes colectivos siempre que se encuentren en alguna situación legal de desempleo establecidas, tengan el período mínimo de cotización exigido y no se encuentren en alguna de las situaciones de incompatibilidad:</p> <p>a) Los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social.</p> <p>b) Funcionarios al servicio de la Administración del Estado, Administración Local y funcionarios de empleo interinos de la Administración de Justicia.</p> <p>c) Los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los Regímenes especiales de la Seguridad social que protegen esta contingencia de desempleo.</p> <p>d) Socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, incluidos en el Régimen de la Seguridad Social que proteja esta contingencia.</p> <p>e) Los penados que hubiesen sido liberados de prisión por cumplimiento de condena o libertad condicional.</p> <p>f) Trabajadores emigrantes retornados.</p> <p>g) Militares de empleo, de las categorías de oficial y de tropa y marinería profesional de las Fuerzas Armadas.</p>
----------------------------	---

PERÍODO DE CARENCIA	- Tener cubierto un período mínimo de cotización de 12 meses dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo, o al momento en cesó la obligación de cotizar.
DURACIÓN	<p>- Está en función del período de ocupación cotizada, en los regímenes de la seguridad social que contemplen esta contingencia en los últimos 6 años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar o, en su caso, desde el nacimiento del derecho a la prestación por desempleo anterior, con arreglo a la siguiente escala:</p> <p>Período de ocupación cotizada Duración de la prestación</p> <p>Desde 360 hasta 539 días..... 4 meses</p> <p>Desde 540 hasta 719 días 6 meses</p> <p>.....</p> <p>Desde 1.980 hasta 2.159 días22 meses</p> <p>Desde 2.160 días24 meses</p>
CUANTÍA	<p>- Está en función de la base reguladora del trabajador. El importe a percibir será:</p> <p>a) Durante los 180 primeros días el 70% de la base reguladora.</p> <p>b) A partir del 181, el 60% de la base reguladora.</p> <p>- Topes de estas cuantías:</p> <p>a) Tope mínimo:</p> <p>- Al 75% del SMI incrementado en 1/6 si no hay hijos a cargo.</p> <p>- Al 100% del SMI incrementado en 1/6 si hay hijo/s a su cargo.</p> <p>b) Tope máximo:</p> <p>- Sin hijos, el 170% del SMI incrementado en 1/6</p> <p>- Con un hijo, el 195%del SMI incrementado en 1/6.</p> <p>- Con dos o mas hijos, el 220% del SMI incrementado en 1/6.</p> <p>- A estas cuantías de prestación se le efectuarán por parte del INEM las siguientes retenciones:</p> <p>a) El 65% del importe de la cotización a la seguridad social a efectuar por el trabajador.</p> <p>b) La retención a cuenta del IRPF que estará en función del importe que suponga la cuantía de la prestación por desempleo que tiene reconocida en el año y se efectúa de acuerdo a la siguiente escala:</p> <p>Importe de la prestación Porcentaje</p> <p>(pts) de retención</p> <p>Hasta 1.1000.000.....0</p> <p>Mas de 1.100.000.....1</p>

Mas de 1.200.000.....	4
Mas de 1.300.000.....	6
Mas de 1.400.000.....	7
Mas de 1.600.000.....	9
Mas de 1.800.000.....	11

2. NIVEL ASISTENCIAL.**2.1. SUBSIDIO POR DESEMPLEO.****2.1.1. SUBSIDIO ESPECIAL PARA TRABAJADORES MAYORES DE 45 AÑOS QUE HAYAN AGOTADO LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO DE 24 MESES**

CAMPO DE APLICACIÓN	- Trabajadores desempleados que hayan cumplido la edad de 45 años en la fecha de agotamiento de la prestación contributiva y que: a) Tengan agotada la prestación contributiva de 24 meses de duración. b) Carezcan de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75% del SMI, excluidas las pagas extraordinarias.
DURACIÓN	- 6 meses a partir del agotamiento de la prestación contributiva.
CUANTIA	- En función del número de cargas familiares: a) Con 1 familiar o ninguno a su cargo: 75% del SMI b) Con 2 familiares: 100% del SMI c) Con 3 o más familiares: 125% del SMI.

2.1.2. SUBSIDIO POR DESEMPLEO PARA TRABAJADORES MAYORES DE 52 AÑOS

CAMPO DE APLICACIÓN	- Trabajadores que estén en situación de desempleo y hayan cumplido la edad de 52 años en la fecha de solicitud que: a) Carezcan de rentas superiores al 75% del SMI b) Haber cotizado por desempleo un mínimo de 6 años a lo largo de la vida laboral. c) Estar incluido en alguno de los casos señalados por la ley: haber agotado una prestación contributiva sin responsabilidades familiares; ser emigrante retornado sin derecho a prestación contributiva; ser liberado de prisión sin derecho a prestación contributiva; haber sido declarado incapaz o inválido parcial como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez; estar en situación legal de desempleo, no tener derecho a prestación contributiva por no haber cubierto el período mínimo de cotización (12 meses) siempre que hayan cotizado al menos 3 meses y sin que sea exigible tener responsabilidades familiares si ha cotizado mas de 6 meses.
DURACIÓN	- Hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la pensión de jubilación.
CUANTÍA	- En general el 75% del SMI vigente, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

2.1.3. SUBSIDIO POR DESEMPLEO.

CAMPO DE APLICACIÓN	<p>- Trabajadores que se encuentren en alguna de las situaciones siguientes:</p> <p>a) Que hayan agotado la prestación contributiva por desempleo si tienen responsabilidades familiares</p> <p>b) Mayores de 45 años que hayan agotado la prestación por desempleo de, al menos, 12 meses sin responsabilidades familiares.</p> <p>c) Emigrantes retornados.</p> <p>d) No tener cubierto el período mínimo de cotización para acceder al nivel contributivo.</p> <p>e) Liberados de prisión.</p> <p>f) Trabajadores declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total para la profesión habitual.</p>
DURACIÓN	<p>- Varía en función de los casos que dan lugar al subsidio:</p> <p>a), e) y f) 6 meses prorrogables por dos períodos de igual duración hasta un máximo de 18 meses con algunas excepciones.</p> <p>b) y c) 6 meses</p> <p>d) En el caso de trabajador con responsabilidades familiares oscila entre los 3 y los 21 meses. Para los trabajadores que no tengan responsabilidades familiares 6 meses.</p>
CUANTIA	- Para todos los casos el 75% del SMI.

2. NIVEL ASISTENCIAL.**2.2. SUBSIDIO PARA TRABAJADORES EVENTUALES INCLUIDOS EN EL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

CAMPO DE APLICACION	<p>- Trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, mayores de 16 años y con domicilio en alguna localidad de Andalucía o Extremadura que carezcan de rentas individuales que en computo anual superen la cuantía del SMI vigente excluidas las pagas extraordinarias. Cuando el solicitante conviva con otras personas mayores de 16 años de una misma unidad familiar únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando, además de no poseer rentas propias, la suma de todos los integrantes de la unidad familiar sea inferior, en computo anual, al límite de acumulación de rentas según los siguientes criterios:</p> <p>- 2 miembros..... 2 veces el SMI</p> <p>- 3 miembros..... 2,75 veces el SMI</p> <p>- 4 miembros..... 3,50 veces el SMI</p> <p>- 5 o mas miembros..... 4 veces el SMI</p>
PERIODO DE CARENCIA	- En general, y con algunas excepciones, se considera necesario tener un período mínimo de cotización de 40 jornadas cotizadas en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, en los últimos 12 meses.
DURACION	- Es variable en función de la edad del solicitante, de las responsabilidades familiares que tuviera y del número de jornadas reales trabajadas y cotizadas en los últimos 12 meses, alcanzando como máximo 300 días de subsidio.
CUANTIA	- El 75% del SMI diario vigente.

3. BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

El número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo ha pasado de 1,5 millones de personas en 1990

a 1,3 millones en 1996, con un máximo en el ejercicio de 1993, de 1,9 millones de perceptores de prestaciones por desempleo.

Excluidos los beneficiarios de asistencia sanitaria de los ejercicios de 1990 y 1991, últimos en que existe esta modalidad de protección, el número de beneficiarios de las prestaciones económicas del inicio y del final del período considerado (1990 y 1996) son prácticamente el mismo, de magnitud 1,3 millones de personas.

Estas cifras de perceptores de las prestaciones, contrastan con el número de parados de la Encuesta de Población Activa que, como sabemos pasa de 2,4 millones en 1990 a 3,5 en 1996 y un máximo en el ejercicio de 1994 de 3,7 millones de parados. También contrastan el número de beneficiarios con el número de parados registrados. El número de personas inscritas en los registros del Instituto Nacional de Empleo exceden en torno al millón del número de beneficiarios en esos ejercicios de 1990 y 1996 tal y como se refleja en el siguiente gráfico.

Por tanto siendo el número de beneficiarios o perceptores de las prestaciones por desempleo, el determinante del Gasto Público en Protección por esta contingencia, ha de resaltarse que la magnitud objeto de análisis ha de ser la de "parados realmente protegidos" y su relación con los parados registrados y con el número de parados contabilizados por la Encuesta de Población Activa.

Ahora bien, el montante global del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo y su evolución depende, también, de la estructura interna o composición que determinan los diferentes niveles o tipos de prestación. A tenor de la aplicación del sistema institucional vigente de protección por desempleo, la cuantía media de la prestación del nivel contributivo es superior a la del nivel asistencial, y en este, la prestación del subsidio es mayor que la que corresponde a la prestación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Por tanto, la estructura porcentual de los beneficiarios por niveles o tipos de prestación es de la mayor importancia en la configuración del volumen y la evolución del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo.

De los datos de los cuadros 2 y 3 cabe resaltar las siguientes notas:

- Predomina el nivel asistencial -subsidio y REASS- sobre el nivel contributivo, con máximos en 1990 y 1994 (61,46 y 57,99 por 100, respectivamente).

- La participación porcentual del subsidio alcanza su máximo en los ejercicios 1993 y 1994 (superiores al 45 por 100).

- El valor relativo máximo del nivel contributivo se alcanza en 1992 (44,76 por 100) con valores próximos a los de 1996 (44,14 por 100).

- El número de beneficiarios del REASS desciende en valores absolutos desde 294.677 perceptores en 1990, y 192.277 en 1996. Su menor valor porcentual corresponde, no obstante al ejercicio de 1993 (11,58 por 100).

En todo caso ha de retenerse que el agotamiento del derecho a la percepción del nivel contributivo nutre en buena medida el nivel asistencial así como que los criterios restrictivos respecto al nivel de protección establecidos desde 1992 así como a la mayor rotación y precariedad de los contratos de trabajo, vienen determinando que la duración media de la percepción de la prestación y, en general, el nivel de protección de la contingencia del paro, sea inferior a la registrada en los años iniciales del período. Ello comporta tendencia a la baja del Gasto Público en Prestación por Desempleo.

Cuadro 2. BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO POR TIPO DE PRESTACION.

	TOTAL	TOTAL BENEFICIARIOS PRESTACIONES ECONOMICAS			TOTAL BENEFICIARIOS PRESTACIONES ECONOMICAS	BENEFICIARIOS PRESTACIONES ASISTENCIA SANITARIA
		CONTRIBUTIVO	SUBSIDIO	REASS		

1990	1.502.583	503.637	508.540	294.677	1.306.853	195.729
1991	1.628.778	616.159	575.504	236.327	1.427.990	200.788
1992	1.632.831	730.880	700.579	201.372	1.632.831	-
1993	1.932.969	837.847	871.198	223.924	1.932.969	-
1994	1.759.383	739.094	793.074	227.215	1.759.383	-
1995	1.449.585	626.923	615.758	216.099	1.449.585	-
1996	1.342.309	592.587	557.445	192.277	1.342.309	-

FUENTE: Boletín de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Cuadro 3. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ECONOMICAS DE DESEMPLEO POR TIPOS DE PRESTACIÓN. Estructura porcentual.				
	TOTAL BENEFICIARIOS PRESTACIONES ECONOMICAS	CONTRIBUTIVO	SUBSIDIO	REASS
1990	100	38.54	38.91	22.55
1991	100	43.15	40.30	16.55
1992	100	44.76	42.91	12.33
1993	100	43.35	45.07	11.58
1994	100	42.01	45.08	12.91
1995	100	43.25	42.48	14.91
1996	100	44.14	41.52	14.32

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

4. LAS GRANDES CIFRAS DEL GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

El Gasto Público total en Prestaciones por Desempleo (GPPD) en el período 1990-1997 ha evolucionado según los valores absolutos y valores porcentuales del PIB que refleja el cuadro 4.

Son los datos (con ligeras variaciones entre ellos por aplicación de diversos ajustes de metodología contable) que publican la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y el Banco de España (BE). El Producto Interior Bruto (PIB) es el estimado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), excepto para 1997, en que se utiliza el PIB del cuadro macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado.

Los datos del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo de 1997 se identifican con el Programa 312A "Prestaciones a los Desempleados" de los mismos Presupuestos Generales del Estado de 1997:

- El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo del ejercicio de 1993, expresado tanto en valores absolutos (2,1 billones de pesetas) como en porcentaje del PIB (3,5 por 100) es el más elevado del período considerado 1990-1997. De hecho es un valor que simboliza el máximo histórico del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España.

- La evolución del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo del período 1990-1997, evidencia dos grandes tendencias: crecimiento y decrecimiento, con 1993 como ejercicio de valor máximo y punto de inflexión

de la tendencia seguida en el período por el total del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo.

- En continuidad con la reducción del gasto total registrada desde 1994, los Presupuestos Generales del Estado de 1997 consolidan la tendencia restrictiva del programa 312A "Prestaciones a los desempleados", que ya sólo representa en este ejercicio el 1,95 por 100 del Producto Interior Bruto.

- La evolución del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo del período 1990-1997 refleja el mayor o menor grado de protección resultante de la aplicación de los principios que informan el contenido de normas legales básicas al respecto como son: el Real Decreto-Ley, de 3 de abril, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo; Ley 21/1993, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y la Ley 22/1993, de medidas fiscales y reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

- La tasa de crecimiento o decrecimiento del Gasto Público en Prestaciones por desempleo depende de la estructura interna y de la evolución resultante de tres componentes: el número de perceptores de las prestaciones o "tasa de paro protegido"; de la tasa de inflación y del grado de protección o "tasa de generosidad" resultante de la aplicación del sistema de protección por desempleo.

- En España, el paro determinante de la evolución del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo no es el paro realmente existente (paro EPA) ni siquiera el paro registrado en el INEM (aunque este registro sea una condición necesaria para el acceso a la percepción de la prestación por desempleo). El paro que determina el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo es el "paro protegido". Es decir, las situaciones de paro en que concurren todas y cada una de las exigencias establecidas en el sistema de protección por desempleo vigentes en el momento de producirse la contingencia. Por tanto el número de parados protegidos o tasa de paro protegido que hemos de considerar al analizar la evolución del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo se identifica con el número y tipo de beneficiarios de las prestaciones por desempleo que hemos examinado en la sección 3 de este trabajo.

Cuadro 4. GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

Miles de millones de pesetas y porcentaje del PIB.

	INEM	IGAE	BE	% PIB
1990	1.296,72	1.292,4	1.292	2,6
1991	1.611,48	1.614,2	1.614	2,9
1992	1.882,13	1.887,8	1.887	3,2
1993	2.119,05	2.135,6	2.139	3,5
1994	2.037,33	2.036,9	2.028	3,1
1995	1.680,75	1.682,5	1.692	2,4
1996	1.574,22	--	--	2,1
1997	1.536,30	1.536,30	1.536,30	1,9

FUENTE: Elaboración propia (López y Melguizo, 1997) a partir de los datos de: IGAE, INEM, BE e INE.

Notas:

- **INEM:** - 1990 a 1995: INEM: Subdirección General de Servicios Técnicos (SGST).

- **1996: INEM (SGST) (Provisional).**

- **1997: Programa 312A de la Ley 12/96 de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y el Presupuesto del INEM de 1997.**

- **IGAE: - 1990 a 1995: "Actuación Económico Financiera de las Administraciones Públicas 1995".**

- **1995 provisional.**

- **BE: -"Cuentas Financieras de la Economía Española (1986-1995)".**

- **INE: -"Contabilidad Nacional de España (Base 1986)".**

- **PIB 1990-1996.**

- **1995-1996 cifras provisionales y de avance.**

- **El PIB de 1997 es el que figura en el Cuadro macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado para 1997.**

- **El PIB utilizado en los tres últimos ejercicios es el siguiente:**

- **1995: 69.778,9 miles de millones de pts.**

- **1996: 73.661,0 miles de millones de ptas.**

- **1997: 78.657,0 miles de millones de pts.**

A tenor de los datos del cuadro 2 el total de beneficiarios de las prestaciones económicas registra un máximo en 1993 (1,9 millones de personas) con iguales pautas de crecimiento y decrecimiento antes y después de ese ejercicio, que el registrado por el Gasto Público total en Prestaciones por Desempleo. Esta evolución general es asimismo la seguida por el número de beneficiarios del nivel contributivo y perceptores de subsidio.

En contraste, el mayor número de parados EPA (3,7 millones de personas) y la tasa más elevada de paro (24,2 por 100 de la población activa) fue la del año 1994, año en que también se contabiliza el mayor paro registrado en el INEM (2,6 millones de personas).

- La "tasa de generosidad" viene determinada por la cuantía de la prestación y la duración del derecho a la percepción de la misma. Su incidencia en el Gasto Público total queda condicionada por el peso relativo de los distintos tipos de prestación, contributiva (prestación de cuantía superior a las restantes) o asistencial (subsidio y REASS) y por el montante de las prestaciones directas y de las prestaciones indirectas o cuotas por desempleo a cargo del INEM.

En España, el predominio del número de beneficiarios del nivel asistencial respecto al nivel contributivo, la disminución del período medio de percepción de las prestaciones del nivel contributivo desde 1993 y la baja actualización de la cuantía e incluso la pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones medias serán los factores más relevantes entre los que determinan la "tasa de generosidad" con incidencia real en la evolución más reciente del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo. Evolución que se contrapone a la registrada en el período 1991-1993 en el que diversos componentes de la "tasa de generosidad" fueron determinantes en el crecimiento del gasto público en Prestaciones por Desempleo.

El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo que recoge el cuadro 4 viene expresado en pesetas corrientes de cada año. La "tasa de inflación" o componente inflacionista de la evolución del gasto en prestaciones por desempleo determina que en valores constantes el gasto haya aumentado a tasas interanuales inferiores a las registradas en el período 1990-1993 y a la inversa que el descenso registrado por el gasto público total desde entonces ha sido mayor en términos constantes en la gráfica del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo del período se atenúa el "pico" de 1993 y se acentúa el declive de los años 1994 a 1997.

El cuadro 5 siguiente recoge las series de Gasto Público en Prestaciones por Desempleo, en pesetas corrientes y en pesetas constantes de 1990. Ambas series, se expresan en números índices (1990=100) para facilitar

el análisis comparativo de las respectivas tasas de crecimiento interanual. El deflactor utilizado ha sido el del consumo privado. Ambas series, expresadas en números índices son las que refleja el gráfico adjunto.

El valor máximo del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en el período, registrado en 1993, comporta un crecimiento respecto a 1990, en términos monetarios del 63,4 por 100 que se reducen al 39,3 por 100 en pesetas constantes de 1990. Por tanto la componente inflacionista determinó un crecimiento de 24,1 puntos porcentuales. Los 39,3 puntos porcentuales restantes corresponden al efecto conjunto de la evolución del número de beneficiarios y a la "tasa de generosidad" de la protección de la contingencia en distintos niveles de la misma.

**Cuadro 5. GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO
EXPRESADO EN NUMEROS INDICES 1990=100.**

Pesetas corrientes y pesetas constantes DE 1990.

AÑO	GPPD	GPPD
	Pesetas	Pesetas
	corrientes	constantes
1990	100,0	100,0
1991	124,3	117,3
1992	145,1	129,4
1993	163,4	139,3
1994	157,1	127,9
1995	129,6	100,8
1996	121,4	91,1
1997	118,5	86,5

FUENTE: Elaboración propia (López y Melguizo, 1997).

Datos base: Gasto Público en Prestaciones por Desempleo del INEM en el cuadro 4. El deflactor utilizado es el del consumo privado.

GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO

EXPRESADO EN NUMEROS INDICES 1990=100.

Pesetas corrientes y pesetas constantes DE 1990.

En 1995, ultimo con cifras definitivas de liquidación, el crecimiento en términos nominales respecto a 1990, de 29,6 puntos porcentuales, contrasta con los datos del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo expresado en pesetas constantes cuyo crecimiento no llegó a un punto porcentual (0,8) respecto al gasto realizado en 1990. Por lo que a 1997 respecta, las previsiones de Gasto presupuestario del Programa 312A "Prestaciones por Desempleo" 81.536,3 miles de millones de pesetas), representa un gasto monetario del 18,5 por 100 superior al de 1990, pero expresado en pesetas constantes ese gasto presupuestario sería equivalente a una pérdida de 13,5 puntos porcentuales respecto al gasto de 1990.

Ha de resaltarse que las cifras del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo hasta aquí expuestas,

expresan únicamente la cantidad de recursos públicos aplicados en este específico programa presupuestario de gasto, así como su relación con una magnitud global significativa como es el Producto Interior Bruto.

Pero en si mismas, estas cifras no permiten conocer si este Programa de gasto es eficaz, ni su mayor o menor grado de eficiencia, ni tampoco si el gasto realizado es suficiente en relación con las necesidades o contingencias protegidas.

Las cifras globales reseñadas, para ser expresivas de la realidad del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo, han de enmarcarse en el análisis de la realidad resultante de la aplicación del sistema institucional vigente de protección por desempleo y de la realidad del paro existente en relación con la situación y exigencias del mercado de trabajo.

Por lo que a la significación que representan las cifras del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo expresadas en porcentaje del PIB, ha de observarse que cabe profundizar en la misma a través de indicadores más relevantes como son: El Gasto público en prestaciones por desempleo por parado registrado; el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo, en porcentaje del PIB por cada punto porcentual de paro (tasa de paro). Estos indicadores y de manera singular el citado en segundo lugar, son los indicadores más idóneos cuando se trata de realizar análisis de Gasto Público en Prestaciones por Desempleo desde una perspectiva comparada entre países.

El Gasto Público total en Prestaciones por Desempleo integra un conjunto heterogéneo de rúbricas que se identifican con los tipos y niveles de prestaciones que regula el sistema institucional de protección por desempleo.

Por ello, cabe desglosar los datos globales del cuadro 4 diferenciando el gasto del nivel contributivo, del gasto del nivel asistencial y en este, el subsidio por desempleo del gasto del régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. A su vez, para cada nivel cabe distinguir la prestación directa, o ingresos que percibe el parado protegido, de la prestación indirecta o cuotas por desempleo a cargo del INEM, del nivel contributivo y del subsidio por desempleo. El REASS sólo comporta el gasto público por prestación directa.

El desglose de la serie de Gasto Público en Prestaciones por Desempleo del INEM es la que se recoge en el cuadro 6 y 7.

Cuadro 6. GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO POR NIVELES.

Millones de pesetas y estructura porcentual.

	NIVEL CONTRIBUTIVO		NIVEL SUBSIDIO		REASS		TOTAL	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
1990	885.671	69.27	297.668	23.28	95.323	7.45	1.278.662	100
1991	1.145.972	71.96	351.772	22.09	94.756	5.95	1.592.500	100
1992	1.333.818	71.13	444.252	23.69	97.224	5.18	1.875.294	100
1993	1.449.952	68.52	565.278	26.71	100.745	4.76	2.115.975	100
1994	1.380.879	67.80	550.231	27.02	105.438	5.18	2.036.548	100
1995	1.122.097	66.78	436.552	25.98	121.765	7.25	1.680.414	100
1996	1.049.604	66.67	398.493	25.31	126.130	8.01	1.574.227	100
1997	1.007.102	66.21	393.054	25.84	120.843	7.94	1.521.000	100

FUENTE: Instituto Nacional de Empleo y elaboración propia.

Cuadro 7. GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO POR NIVELES Y TIPO DE PRESTACIÓN. Millones de pesetas.

	NIVEL CONTRIBUTIVO		NIVEL SUBSIDIO		REASS	TOTAL
	DIRECTA	INDIRECTA	DIRECTA	INDIRECTA		
1990	669.182	216.489	259.229	38.439	95.323	1.278.662
1991	863.410	282.562	303.055	48.717	94.756	1.592.500
1992	982.410	351.408	380.836	63.416	97.224	1.875.294
1993	1.024.864	425.088	486.959	78.319	100.745	2.115.975
1994	974.443	406.436	472.619	77.612	105.438	2.036.548
1995	807.306	314.791	373.902	62.650	121.765	1.680.414
1996	767.925	281.679	339.129	59.364	126.130	1.574.227
1997	730.636	276.465	337.734	55.320	120.843	1.521.000

FUENTE: Instituto Nacional de Empleo y elaboración propia.

El pago de las prestaciones contributivas se realiza por meses vencidos. Sin embargo desde 1995 existe la posibilidad de percibir la prestación total en pago único, en los supuestos en los que el trabajador pretendiese constituirse como trabajador autónomo, ser socio de Cooperativas de trabajo asociado. A esta modalidad se le denomina sistema de capitalización o pago único de la prestación contributiva por desempleo.

El sistema de capitalización establecido en 1985 y después modificado en 1992 cobra una importancia singular en el proceso de análisis de las series temporales del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo al menos en el período 1986 a 1992, en el que son más elevados los importes anuales de estas prestaciones.

El cuadro 8 recoge los datos básicos del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo a través del sistema de capitalización o modalidad de pago único.

Cuadro 8. PRESTACION CONTRIBUTIVA. PAGO UNICO O "CAPITALIZACION".

Prestaciones y cotizaciones en millones de pesetas corrientes.

AÑO	BENEFICIARIOS	PRESTACIONES NETAS	COTIZACIONES	PRESTACIONES BRUTAS	Nº DIAS (*)
1990	76.118	92.133	4.753	96.886	488
1991	80.716	105.837	4.675	110.512	486
1992	43.258	73.070	4.575	77.645	493
1993	10.236	17.882	286	18.168	508
1994	10.496	18.931	303	19.234	510
1995	7.934	14.159	227	14.386	508

(*) Recoge el número medio de días capitalizados. Las cotizaciones no son sino el pago de cuotas o prestaciones indirectas.

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La pérdida de importancia relativa de este sistema de pago se manifiesta tanto en las cifras de los beneficiarios (que pasan de 80.716 a 7.934 en 1995) como en los importes de las prestaciones netas y brutas. Estas disminuyen desde los 110.512 millones de pesetas de 1991 a sólo 14,36 millones de pesetas en 1995.

5. EL PROGRAMA 312A DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1997.

Los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio económico de 1997 -en lo que sigue Presupuestos de 1997- fueron aprobados por la Ley 12/1996, de 30 de diciembre.

La singular relevancia de los Presupuestos de 1997 deriva de un conjunto de hechos en ellos concurrentes que ya hemos apuntado en la sección introductoria, y que ahora conviene resaltar por cuanto posibilitan la comprensión del alcance real de las cifras de Gasto Público en Prestaciones por Desempleo presupuestadas para este ejercicio de 1997. A saber:

1. El Presupuesto de 1997 carece del antecedente del Presupuesto del ejercicio precedente. En el ejercicio de 1996 la actividad presupuestaria de las Administraciones públicas centrales, fue la resultante de la aplicación del Presupuesto de 1995 prorrogado en conjunción con las modificaciones en él introducidas por las normas siguientes:

- Real Decreto-Ley 1/1996, de 19 de enero, que concedió créditos extraordinarios y suplementarios de crédito para diversas obligaciones preexistentes, en materias como: actualización de retribuciones de persona, financiación de Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, o dotaciones para la Sanidad.

- Ampliaciones de crédito para dotar la carga de intereses de la deuda pública al nivel necesario de las obligaciones de 1996.

- Ampliaciones de los créditos de las Clases Pasivas, para atender la revalorización de las mismas, dispuesta por el real decreto-Ley 16/1995, de 12 de diciembre.

- Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 1995 que estableció una "no disponibilidad de créditos" para asumir decisiones discrecionales de reducción de gastos previstas en el proyecto de presupuesto para 1996, dejadas sin efecto por el automatismo de la prórroga, adecuando el volumen de gasto a las previsiones de ingresos para cumplir el objetivo de déficit comprometido ante la Unión Europea en el plan de convergencia revisado.

Por tanto, este es el Presupuesto del Estado que se ejecutó durante 1996. Y se le ha denominado "Presupuesto base 1996" por cuanto se ha fundamentado la comparación del crecimiento interanual del Presupuesto del Estado de 1997.

En el "Presupuesto base 1996" el Programa de gasto "Prestaciones a los Desempleados" asciende a 1.627,258 miles de millones de pesetas.

2. El Presupuesto de 1997, aprobado por las Cortes generales, Congreso y Senado, resultantes en su composición política de las elecciones legislativas de marzo de 1996, fue elaborado y está siendo ejecutado por un nuevo Gobierno, sustentado en mayoría parlamentaria también diferente a la existente en ejercicios precedentes.

De hecho, el Presupuesto de 1997, fue presentado por el Gobierno como "la expresión de una nueva política económica" que significa "una ruptura sobre la situación del presupuesto en el pasado".

3. En lo que respecta al Gasto Público en Prestaciones por Desempleo, los Presupuestos de 1997 continúan, y consolidan, el proceso de reducción del gasto total ya registrado en ejercicios precedentes.

El Programa 312A "Prestaciones a los desempleados" de los Presupuestos de 1997 dotado con 1.536,3 millones de pesetas representa una disminución respecto a los mismos créditos del "Presupuesto base 1996" (1.627,2) del -5,6 por 100 en términos monetarios.

El descenso en sus cifras iniciales del Gasto Público de 1997 en Prestaciones por Desempleo, contrasta con el aumento que registran las dotaciones presupuestarias para el mismo año 1997 de los programas de

políticas activas de empleo. En relación con el gasto del Presupuesto base 1996, los crecimientos respectivos de los programas son los siguientes: Fomento y Gestión de Empleo (+ 0,7 por 100); Formación Profesional Ocupacional (+ 4,0 por 100); y escuelas talleres y Casas de Oficios (+ 4,7 por 100).

Según la "Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del estado, 1997" la reducción del GPPD en el ejercicio sería "consecuencia de la positiva evolución prevista en el comportamiento del empleo, así como de las medidas que se han introducido para mejorar la gestión del sistema de prestaciones por desempleo y reforzar el control de las mismas".

A tal efecto, la regulación contenida en la Ley 12/1996, de PGE para 1997, en materia de prestaciones por desempleo ha de considerarse en conjunción y concordancia con la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Esta norma, en el ámbito de las prestaciones por desempleo aborda "una serie de medidas orientadas a incrementar el control y realizar una gestión más rápida de las misma".

Para ello se regulan varios aspectos referidos, en concreto, a: la baja de la prestación por desempleo (art. 84); obligaciones de los trabajadores cuyo incumplimiento origina infracciones (art. 85); sanción por conductas de trabajadores inscritos en agencias de colocación o incluidos en acciones de las entidades asociadas a los Servicios Integrados de Empleo (art. 86); beneficiarios del subsidio por desempleo y el requisito de carencias de rentas (art. 87); y extinción del derecho al subsidio por desempleo (art.88).

El Programa 312A "Prestaciones a los desempleados, de la Ley 12/1996.

En el ámbito del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo, el articulado de la Ley 12/1996, de PGE para 1997 y sus estados de ingresos y gastos, contienen los siguientes datos básicos:

- Regulación de las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social en situación de desempleo así como del Fondo de Garantía Salarial y de Formación Profesional durante 1997. Se establece un tipo de cotización del 7,8 por 100 de la base, del que 6,2 puntos corresponde a la empresa y 1,6 puntos corre a cargo del trabajador (art.89).
- El Programa presupuestario de gasto 312A "Prestaciones a los Desempleados" se dota con créditos por un importe total inicial de 1.536.305.073 pesetas. Este Programa tiene como objeto "la gestión del servicio de protección por desempleo, en lo que se refiere al reconocimiento, suspensión, extinción, reanudación y pago de las prestaciones por desempleo".
- La gestión del programa 312A "Prestaciones a los Desempleados" es competencia del Instituto Nacional de Empleo (INEM), Organismo Autónomo Administrativo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- El presupuesto del Instituto Nacional de Empleo para el ejercicio económico de 1997, inicialmente equilibrado en ingresos y gastos, asciende a 1.905,7 miles de millones de pesetas.

En ingresos, la rúbrica más importante es el capítulo I, Impuestos directos, (entre los que se contabilizan las cotizaciones sociales) con un importe de 1.502,5 miles de millones de pesetas equivalentes al 78,8 por 100 del total ingresos. En el estado de gastos, la rúbrica más significativa es el capítulo 4, transferencias corrientes ente las que se contabilizan las prestaciones a los desempleados), con créditos iniciales por importe de 1.837,1 miles de millones de pesetas, equivalentes al 96,4 por 100 del total gastos del INEM.

- El capítulo IV de ingresos, transferencias corrientes, del Presupuesto del INEM, asciende al 361,6 miles de millones de pesetas, equivalentes al 19 por 100 del total ingresos del INEM. En este capítulo se contabilizan las transferencias del Estado al INEM, para financiación de las prestaciones por desempleo, que ascienden a 274.255 millones de pesetas. En términos de contabilidad presupuestaria estas transferencias figuran como un gasto del Estado (en la sección 19. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y un ingreso en el Presupuesto del Instituto Nacional de Empleo (código orgánico 19.101). Estas transferencias, como otras de idéntica naturaleza, se anulan al elaborar los Presupuestos consolidados de las Administraciones públicas centrales.

Cuadro 9. GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO.	
Créditos presupuestarios iniciales, 1997.	PROGRAMA 312A, PRESTACIONES A LOS DESEMPLEADOS
Millones de pesetas corrientes.	DOTACION ECONOMICA POR CAPÍTULOS PRESUPUESTARIOS
PRESTACIONES A LOS DESEMPLEADOS	
Prestaciones contributivas.....	1.007.102,3
Prestaciones directas.....	730.636,9
Pago de cuotas.....	276.465,4
Subsidio por desempleo.....	393.054,2
Prestaciones directas.....	337.734,2
Pago de cuotas.....	55.320,0
Subsidio REASS.....	120.843,3
TOTAL CAPÍTULO IV (Transferencias corrientes. A familias).....	1.521.000
TOTAL CAPÍTULO I (retribuciones personal), II (compra de bienes y servicios), III (Intereses) y VIII (activos financieros).....	15.305
TOTAL PROGRAMA 312A	1.536.305

FUENTE: Elaboración propia.

Datos base: Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y Presupuesto del INEM 1997.

A tal fin hemos elaborado los dos cuadros siguientes, que junto con el cuadro 9, ofrecen el cuadro general de la estructura del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en los Presupuestos Generales del Estado de 1997 diferencian por niveles de protección, y modalidad y cuantía media de la prestación por desempleo que integra en este ejercicio de 1997 el programa 3312A "Prestaciones a los desempleados".

Quizá sea la heterogeneidad de su contenido el rasgo más característico de la estructura del gasto presupuestado en el programa 312A "Prestaciones a los Desempleados". Los niveles de protección (contributivo y asistencial), de una parte y de otra la existencia de las prestaciones directas que perciben los parados protegidos, junto con las indirectas o pago de cuotas que no son en si mismas rentas monetarias disponibles para el beneficiario y que configuran un entramado de gasto que conviene diferenciar para comprender en todo su alcance el significado de este Programa de gasto presupuestario.

CUADRO GENERAL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

PROGRAMA 312A DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 1997.

		PRESTACIONES DIRECTAS	PRESTACIONES INDIRECTAS

NIVEL CONTRI- BUTIVO	PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	* "Subvención directa que cubre sustitutivamente las rentas dejadas de percibir, como consecuencia de la pérdida de empleo y pagada con periodicidad mensual, de cuantía y duración condicionadas a las cotizaciones previas efectuadas".	* "Subvención indirecta que cubre sustitutivamente la cotización empresarial y parte de la del trabajador a la seguridad Social, durante el período de percepción de la prestación por desempleo, y de cuantía condicionada a las cotizaciones previas efectuadas".
NIVEL ASIS- TENCIAL	SUBSIDIO DESEMPLEO	* "Subvención directa que comporta una garantía de ingresos mínimos al agotar la prestación por desempleo, o en otros supuestos de acceso regulados específicamente, pagada con periodicidad mensual, de cuantía fija (75% del SMI) y duración determinada por la causa de acceso".	* "Subvención indirecta que cubre sustitutivamente las cotizaciones sociales por algunas contingencias al régimen General de Seguridad Social, durante el período de percepción de subsidio, y de cuantía condicionada a las bases mínimas de cotización vigentes".
	SUBSIDIO REASS	* "Subvención directa que comporta una garantía de ingresos mínimos como consecuencia de la pérdida de empleo estacional de los eventuales agrarios en la Comunidad Autónoma de Andalucía y Extremadura, pagada con periodicidad mensual, de cuantía fija, 75% del SMI, y duración condicionada por las cotizaciones previas efectuadas al REASS, la edad y las responsabilidades familiares, y abono de la parte de cuota fija que corresponde a los días de desempleo".	*****

Los textos entrecomillados se transcriben de la Memoria de objetivos del Programa 312A de los Presupuestos Generales del Estado de 1997. mantenemos la diferencia terminológica de "prestaciones directas" y "prestaciones indirectas" que entendemos más ajustado que el término "subvención".

Sobre metodología y terminología el análisis del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España véase nuestro trabajo "El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España 1990-91". Documento de Trabajo nº 9114, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM.

CUADRO GENERAL DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 1997.

PROGRAMA 312A "PRESTACIONES A LOS DESEMPLEADOS".

BENEFICIARIOS Y NIVELES Y MODALIDADES DE LAS PRESTACIONES DEL PROGRAMA.

	<u>REGIMENES DE PROTECCION</u>	PRESTACION DIRECTA	CUOTAS PRESTACION INDIRECTA	TOTALES GASTO PTO.1997 312A
--	------------------------------------	---------------------------	---	---

NIVEL CONTRIBUTIVO		PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	626.873 Beneficiarios 97.127 pts/mes G. 730.636	626.873 Beneficiarios 36.751 Pts/mes G. 276.465	G 1.007.102,3
NIVEL ASISTENCIAL			SUBSIDIO POR DESEMPLEO G. 393.054	570.398 Beneficiarios 49.341 Pts/mes G. 337.734	570.398 Beneficiarios 808 Pts/mes G. 55.320
		SUBSIDIO REASS G. 120.843	187.924 Beneficiarios 53.586 Pts/mes G. 120.843		G. 120.843
TO- TAL	G. 1.521.000	G. 1.521.000	G. 1.189.214	G. 331.785	G. 1.521.000

FUENTE: Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado de 1997. Documentación del Proyecto de Ley. Presupuesto del INEM.

Elaboración propia.

G.Gasto público en prestaciones por desempleo de la prestación del recuadro correspondiente. Millones de pesetas.

Pro memoria: Total gasto Programa 312A : 1.521.000,0 millones de pesetas.

En base al sistema institucional vigente que hemos analizado en la sección segunda de este trabajo, y a los datos del programa 312A expuestos en el cuadro anterior, cabe exponer desde otra perspectiva su contenido en la que las rúbricas de gasto queden vinculadas al objeto y naturaleza de cada prestación, así como al número de beneficiarios de la misma y a la cuantía media estimada de la correspondiente prestación.

6. NIVEL DE PROTECCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El nivel de protección de la contingencia del paro puede ser estimado en función de diversos indicadores, que en todo caso habrán de referirse al número de parados protegidos, a las exigencias para el acceso al sistema de protección, a la duración del derecho a la percepción de la prestación, a la naturaleza de ésta, a la cuantía media de las prestaciones recibidas y a la relación de la prestación con el salario perdido, todos ellos en relación con el sistema institucional vigente, en cada país, de protección por desempleo.

Aquí vamos a referirnos a tres indicadores entre los que se consideran más significativos o relevantes para el análisis del nivel de protección de la contingencia del paro:

- La tasa de cobertura.

- La cuantía media de la prestación.

- La tasa de reposición.

Tasa de cobertura.

La tasa de cobertura indica, en general, la proporción de parados protegidos, es decir, la proporción de parados que perciben prestaciones del sistema de protección por desempleo.

La definición de tasa de cobertura dista de ser unívoca. Como toda tasa o ratio, depende de las distintas rúbricas que se cuantifiquen en el numerador y en el denominador. En el caso concreto de España, la tasa de cobertura de la prestación por desempleo queda diferenciada, conceptualmente, en "tasa bruta" y "tasa neta".

La tasa de cobertura bruta expresa el porcentaje que representan los beneficiarios de prestaciones económicas por desempleo total respecto del paro registrado.

Perceptores de prestaciones económicas.

(excluido desempleo parcial y subsidio especial

de eventuales agrarios)

Tasa de cobertura bruta _____

Paro registrado

La tasa de cobertura neta se diferencia de la tasa de cobertura bruta, por excluir del numerador a los beneficiarios que fuesen trabajadores agrícolas fijos e incluir en el denominador solamente los parados registrados de la industria, la construcción y los servicios.

Perceptores de prestaciones económicas.

(excluido desempleo parcial y subsidio especial

de eventuales agrarios) menos beneficiarios trabajadores

agrícolas fijos

Tasa de cobertura neta _____

Paro registrado en industria, servicios y construcción

La evolución de la tasa de cobertura, bruta y neta, en el período 1990-1997 es la que refleja el cuadro siguiente:

Cuadro 10. TASA DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

	TASA NETA	TASA BRUTA	1990=100	
			TASA NETA	TASA BRUTA

1990	58,96	42,97	100	100
1991	69,02	51,93	117	121
1992	80,32	63,23	136	147
1993	82,64	67,21	140	156
1994	70,98	57,86	120	135
1995	62,42	50,40	106	117
1996	63,37	50,53	107	118

FUENTE: Boletín de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En base a los datos de la tasa de cobertura bruta, que por su significación es la que debe fundamentar el análisis cabe señalar los siguientes rasgos generales:

1. En correspondencia con la evolución del sistema de protección por desempleo durante la década de los años noventa, la tasa de cobertura diferencia dos períodos de crecimiento y decrecimiento que tienen su punto máximo de inflexión en el ejercicio de 1993.
2. El valor más elevado de la tasa de cobertura es 67,21 por 100 del citado año 1993. Tomando como referencia 1990, la cobertura bruta había alcanzado el valor 156.
3. La tasa bruta del ultimo ejercicio 1996, se sitúa en valores intermedios entre los mismos de 1990 y los de 1991.

En todo caso estos valores sólo cobran toda su relevancia con relación al propio concepto de la tasa de cobertura bruta, y por tanto, la consideración de los parados realmente existentes, no registrados en el INEM, no incluidos en su cuantificación, como ya resaltamos en el análisis de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo.

Cuantía de la prestación media.

Para valorar cual ha sido la evolución de la prestación media de las prestaciones por desempleo según nivel de protección, es preciso recordar los elementos que determinan la cuantía de las prestaciones en cada uno de dichos niveles y que quedaron recogidas en la sección segunda de este trabajo.

Por lo que se refiere al nivel contributivo la prestación de cada uno de los beneficiarios se calcula aplicando unos porcentajes fijos del 70 y el 60 por 100 (en función del tiempo de permanencia en el desempleo), iguales para todos los beneficiarios, sobre la base de cotización del beneficiario. La base de cotización es distinta para cada beneficiario del universo considerado.

Por lo que respecta a la cuantía de la prestación, en tanto en cuanto es un valor medio, hay que señalar que mientras que el porcentaje ha descendido , a resultas de los cambios normativos introducidos en el sistema, la base de cotización ha experimentado una evolución pareja a la retribución o salario. Por tanto, en cierto modo quedan indeterminados los factores determinantes de la evolución de su valor.

Por lo que respecta al nivel asistencial, tanto en el subsidio como en el REASS dicha prestación se calcula en todos los casos con relación al Salario Mínimo Interprofesional variando según el tipo de subsidio y las circunstancias familiares entre el 75 y el 120 por 100 de dicho Salario Mínimo.

La prestación media mensual de los diferentes regímenes de protección (contributivo, subsidio y REASS) es la que refleja, para el período 1990-1996 el cuadro 11. Dicha prestación tan sólo se refiere a la prestación directa, dejando fuera el pago de cuotas. Todos los valores se expresan en pesetas corrientes de cada año.

De los datos del cuadro 11 cabe destacar:

1. La prestación media contributiva crece hasta 1994 y desciende entre 1995 y 1996, hasta situarse en

94.893 pesetas al mes, superior en términos porcentuales en un 34,1 por 100, a la existente en 1990 (70.655 pesetas al mes).

2. Por lo que respecta al subsidio crece, en valores nominales, todos los años considerados aunque con tasas de crecimiento interanual débiles, situándose en 1996 en 48.054 pesetas al mes.

3. En relación a la prestación media neta en el Regimen Especial Agrario, ésta se sitúa en valores nominales superiores en 1996 a más del 100 por 100 respecto a la existente en 1990, aunque en 1993 se redujo dicha prestación media nominal respecto a la de 1992.

En todos los años es evidente la mayor cuantía de la prestación media neta del nivel contributivo sobre la asistencial en sus dos modalidades y conviene resaltar el hecho de que desde 1996 la correspondiente al REASS es superior al subsidio en un 13 por 100.

Cuadro 11. PRESTACION MEDIA NETA MENSUAL POR NIVELES DE PROTECCIÓN. Pesetas/mes. Pesetas corrientes.

	CONTRIBUTIVA	SUBSIDIO	REASS
1990	70.655	38.193	26.679
1991	76.160	39.476	33.285
1992	84.908	40.293	38.484
1993	86.434	43.326	37.492
1994	95.440	46.836	38.670
1995	94.050	47.747	46.942
1996	94.893	48.054	54.665

FUENTE : Anuario de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Más interés tiene analizar la prestación media directa en pesetas constantes. Aplicando el deflactor del consumo privado y expresando todos los valores en números índices (1990 igual a 100) se obtienen los datos que se recoge en el cuadro 12. Del mismo se desprende:

1. En relación al nivel contributivo, se observa una evolución irregular, con crecimiento en 1991; decrecimiento en 1992 y 1993; de nuevo crecimiento en 1994 y por último descenso en 1995 y 1996. Asimismo en 1996, los valores en pesetas constantes se sitúan prácticamente en el mismo nivel que en 1990 (100,8 y 100 respectivamente).

2. Con relación al subsidio, la prestación media decrece en todos los ejercicios considerados hasta situarse en 1996 con 5,6 puntos porcentuales por debajo de 1990.

3. La prestación media del REASS ha experimentado una clara tendencia alcista hasta situarse 53,8 puntos porcentuales por encima del nivel alcanzado en 1990. No obstante en 1993 y 1994 decrece respecto al nivel de 1992.

Cuadro 12. PRESTACION MEDIA DIRECTA (NETA) MENSUAL EXPRESADA EN NUMEROS

INDICES (1990=100). PESETAS CORRIENTES Y PESETAS CONSTANTES DE 1990 POR REGIMENES DE PROTECCION.

	CONTRIBUTIVA		SUBSIDIO		REASS	
	PESETAS CORRIENTES	PESETAS CONSTANTES	PESETAS CORRIENTES	PESETAS CONSTANTES	PESETAS CORRIENTES	PESETAS CONSTANTES

1990	100	100	100	100	100	100
1991	107.8	108.8	103.4	97.6	124.8	117.8
1992	122.2	107.2	105.5	97.1	144.2	128.6
1993	122.3	104.3	113.4	96.7	140.5	119.8
1994	135.1	110.0	122.6	99.8	144.9	118.0
1995	133.1	103.5	125.0	97.2	175.9	136.8
1996	134.1	100.8	125.8	94.4	204.9	153.8

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Relacionando la cuantía media de las prestaciones por desempleo con la evolución registrada por el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo del período 1990-1996, los datos de los cuadros 4, 5, 11 y 12 permiten centrarnos en las pautas del análisis recogido en la sección cuarta de este trabajo. Allí quedó expuesto que a un lado la componente de inflacionista, de indudable impacto en la evolución de los valores nominales, el incremento del Gasto Público total en Prestaciones por Desempleo es el resultado de la evolución del número de beneficiarios y de la "tasa de generosidad". Haciendo abstracción de la duración media de las prestaciones es claro que el número de beneficiarios crece. A su vez, el peso de la prestación contributiva se refuerza, con un incremento superior al descenso de la asistencial (hasta 1993). A partir de 1993 el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo decrece, el número de beneficiarios decrece, y obviamente del aumento del REASS es insuficiente, dado su peso porcentual, para contrarrestar la caída del Gasto Público total en Prestaciones por Desempleo. En conclusión el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo decrece. En 1996, el Gasto total en Prestaciones por Desempleo, expresado en pesetas constantes, es ya menor que el gasto total realizado en el ejercicio de 1990.

Tasa de reposición.

La tasa de reposición de una prestación se identifica con el porcentaje en el que dicha prestación concedida a una persona o familia, en una determinada contingencia o riesgo, sustituye sus ingresos regulares perdidos debido a la citada situación. Este es el criterio utilizado por el INEM para calcular la tasa de reposición que publica en sus memorias anuales y la que será objeto de análisis en esta sección.

Pero también cabe identificar en nuestra opinión, la tasa de reposición en este caso, tasa de reposición de las prestaciones por desempleo, con el porcentaje que la prestación por desempleo que percibe, representa respecto del ingreso potencial, renta o salario que percibiría un trabajador al reingresar como ocupado en el mercado de trabajo.

Esta acepción es la que nosotros consideramos que debería ser la relevante cuando se trata de analizar el efecto de la prestación por desempleo en el mercado de trabajo y su relación con la duración del paro. En una situación de paro estructural consolidado en tasas superiores al 20 por 100 de la población activa y con las características que tienen en España el paro de larga y muy larga duración, el mayor o menor incentivo a la búsqueda de empleo que conlleva la percepción de la prestación por desempleo no estaría tanto, ni solamente condicionado por y desde luego no solamente, por las rentas perdidas o dejadas de percibir como por el salario que el mercado ofrece para reincorporarse una persona parada al trabajo activo y ocupado y por las condiciones contractuales de su reincorporación. No obstante es la primera acepción la que se utiliza en el trabajo empírico y la que es objeto de referencia en la literatura sobre el mercado de trabajo, y por ello será aquí también la que determine nuestro análisis.

En cualquier caso la tasa de reposición o relación entre prestación por desempleo y salario perdido o potencial, en el mercado de trabajo es siempre, por definición, individual, específico y concreto, y por tanto diferente para cada trabajador parado y protegido. Cada trabajador tiene su propia tasa de reposición. La utilización de tasas medias es sólo una convención necesaria, aunque limitada, para el análisis.

La tasa de reposición media que publica el Instituto Nacional de empleo en sus Memorias anuales responde a

los siguientes criterios:

- Su cálculo se halla partiendo de la ganancia media por trabajador y mes -según la Encuesta de Salarios del Instituto Nacional de Estadística- y deduciendo las cantidades que el trabajador debe aportar por impuestos y cotización social.
- La situación familiar considerada diferencia dos supuestos: persona sola sin hijos y pareja, una de ellas sin ingresos y dos hijos.
- El tipo de salario, o ingresos regulares precedentes, distingue tres situaciones: 2/3 del salario medio, salario medio y doble del salario medio.
- El último mes de percepción del salario es el de junio del año objeto de cálculo.
- La tasa de reposición se calcula en momentos diferentes de permanencia en el desempleo como beneficiario. Se distinguen las situaciones de 1 mes y 7 meses. En 1990 también se calculó dicha tasa para un desempleo de 13 meses, sin embargo esa tasa no ha sido calculada desde 1992.

Lo que realmente importa del cuadro no son tanto los valores obtenidos -siempre discutibles tanto por los supuestos en que se basa su cálculo, como por tratarse de valores medios no ponderados de un universo muy diferenciado y con una gran dispersión- como lo que expresa la relación entre ellos y su evolución: Desde esta perspectiva los valores del cuadro 13 tienen una significación.

- La tasa de reposición desciende entre 1990 y 1995 en todos los supuestos considerados. Ello no es sino claro reflejo de la reducción del nivel de protección de las prestaciones por desempleo.
- La tasa de reposición disminuye (o se mantiene igual en cada situación familiar en sus valores más bajo del caso de doble salario medio) a medida que se alarga la permanencia en el paro como beneficiario. Ello debería ser un incentivo eficaz en la búsqueda y logro de trabajo.
- Los valores de 1995 no permiten analizar el descenso en el supuesto de permanencia en el paro como beneficio durante 13 meses ya que es un dato no publicado desde 1992 en la Memoria del INEM.
- La referencia, en el cálculo a una permanencia máxima en desempleo como beneficiarios de 7 meses en 1995 (13 meses a 1990) omite el cálculo de situaciones de paro de más larga duración.
- La tasa de reposición calculada por el INEM se basa en la prestación contributiva. Por tanto se excluyen los beneficiarios del nivel asistencial (subsidio y REASS) con prestaciones de cuantía muy inferiores al nivel contributivo. La tasa de reposición sería en este caso aun inferior y en buena lógica habría sido aun mayor el incentivo para la búsqueda y aceptación de una demanda de trabajo. La realidad es que el mercado es el que excluye al trabajador y no el trabajador el que rechaza un puesto de trabajo.

Cuadro 13. TASA DE RESPOSICIÓN DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO.

	Permanencia en desempleo como beneficiario	1990			1995		
		Tipo de salario (ingresos regulares precedentes)			Tipo de salario (ingresos regulares precedentes)		
		2/3 Salario medio	Salario medio	Doble salario medio	2/3 Salario medio	Salario medio	Doble salario medio
Persona sólo sin hijos	1 mes	93.02	89.61	49.10	77	72	39
	7 meses	81.39	87.50	49.10	68	67	39
	13 meses	72.55	75.00	49.10	--	--	--

Pareja, uno de ellos sin ingresos y dos hijos	1 mes	88.00	96.45	62.80	78	76	49
	7 meses	77.07	84.45	62.80	69	67	49
	13 meses	69.70	72.44	62.80	--	--	--

FUENTE: Memoria INEM 1990 y Memoria INEM 1995.

7. FINANCIACION DEL GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

En el período que estudiamos, 1990-1997, la financiación del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo queda regulada por lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

En su disposición adicional decimoquinta, que modificó el régimen de financiación previsto en la Ley de Protección por desempleo de 1984, se estableció que la acción protectora por desempleo -tanto prestaciones contributivas como las asistenciales- se financiaran mediante la cotización de empresarios y trabajadores y la aportación del Estado. La cuantía de la aportación del Estado será cada año la fijada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Este sistema de financiación vigente en la actualidad, quedó asimismo recogido en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994.

Por otra parte, hasta 1994 durante el período de percepción de la Prestación por desempleo, correspondía a la entidad gestora, el Instituto Nacional de Empleo, efectuar las cotizaciones de los parados al régimen correspondiente de la Seguridad Social. Estas cotizaciones a cargo del INEM, comprenden tanto la aportación de la empresa como la del trabajador. Desde 1994 el INEM sólo debe financiar la cuota correspondiente a la empresa. Como sabemos a partir de esta ley se considera a las prestaciones por desempleo como rentas del trabajo personal y por tanto sujetas al Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas.

Cuadro 14. FINANCIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO. Millones de pesetas corrientes y estructura porcentual.

	INGRESOS DEL PRESUPUESTO INICIAL		INGRESOS LIQUIDADOS
	1990	1997	1995
Cuotas desempleo	693.247 (63,6%)	1.359.000 (83,20%)	1.241.507,9 (68,6%)
Transferencias del Estado	396.199 (36,4%)	274.255 (16,79%)	567.043,5 (31,4%)
TOTAL	1.089.446 (100%)	1.633.255 (100%)	1.808.551,4 (100%)

FUENTE:

Fuente: - Elaboración propia.

- Datos base:

- 1990 y 1997: Ley de PGE y Presupuesto INEM.

- 1995: Derechos reconocidos netos de la liquidación definitiva del presupuesto de ingresos. INEM. Memoria 1995, cuadro 3.8.

De los datos del cuadro 14 cabe destacar las siguientes notas:

- Disminución de la financiación total en los últimos ejercicios, en lógica correlación con la reducción del gasto público total en prestaciones por desempleo. Las restricciones impuestas al Programa 312A "Prestaciones a los Desempleados", determina menores exigencias de financiación. Así lo evidencian los datos de financiación total de 1995 y 1997.
- Importante disminución, en valores absolutos y relativos de la aportación del Estado para el desempleo. Las transferencias de 1997 (274.255 millones de pesetas) son incluso inferiores, en términos nominales, a las transferencias de 1990. Las transferencias del Estado significaban el 36,4 por 100 del total en 1990 y pasan a sólo el 16,8 por 100 en 1997. El 31,4 por 100 en las cifras liquidadas de 1995.
- En simultaneidad, aumenta la importancia relativa y absoluta de las cuotas por desempleo que pasan de representar el 63,6 por 100 en 1990 al 83,2 por 100 en 1997. El 68,6 en las cifras liquidadas de 1995.
- Crece la ratio (Cotización por cuota de desempleo/transferencias del Estado para el desempleo) que pasa del valor 1,75 en 1990 al valor 4,95 en 1997 (en 1995: 2,19). Esta evolución centra parte del debate en torno al papel que las cotizaciones sociales juegan en la situación actual del paro y del mercado de trabajo.
- Las transferencias del Estado para desempleo del ejercicio 1997 que ascienden a 274.255 millones de pesetas son la dotación inicial de créditos presupuestarios limitativos. En los primeros años noventa, las transferencias del Estado para desempleo tenían la naturaleza de créditos ampliables.
- Las cuotas por desempleo, que ascienden a 1.359.000 millones de pesetas en 1997 son la resultante de aplicar a las bases de cotización los tipos aprobados en la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997. Estos tipos se han fijado, como sabemos, en el 7,8 por 100, del que 6,2 puntos porcentuales corresponden a la empresa y 1,6 puntos corren a cargo del trabajador.
- La financiación total de las prestaciones por desempleo asciende a 1.633.255 millones de pesetas. Por tanto es superavitaria en 96.950 millones de pesetas respecto del gasto total previsto del Programa 312A "Prestaciones a los desempleados" que asciende a 1997 a 1.536.305 millones de pesetas.
- El presupuesto total del INEM asciende a 1.905,7 miles de millones de pesetas equilibrado en ingresos y gastos. El gasto del programa 312A representa el 80,6 por 100 del gasto total. La financiación del gasto público en prestaciones por desempleo prevista en los Presupuestos Generales del Estado de 1997 nutre el 85,7 por 100 de la financiación total del Instituto Nacional de Empleo este ejercicio de 1997.

8. UNA VALORACION. A MODO DE CONCLUSIONES.

El análisis del paro y del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en el período 1990 a 1997 hasta aquí realizado evidencia, entre otros, los siguientes hechos:

- El paro aumenta entre 1990 y 1996 en 1.098 miles de personas, con un pico máximo en 1994 de 3,5 millones de personas, equivalentes al 24,2 por 100 de la población activa. Sin embargo el número de beneficiarios no aumenta entre 1990 y 1996 de manera significativa, y se sitúa en el 37,9 por 100 del total del paro EPA. A su vez, los perceptores de prestaciones contributivas (44,14 por 100 del total de beneficiarios de prestaciones económicas) sólo representa el 23 por 100 del paro registrado en el INEM y el 16,7 por 100 del total paro EPA de 1996.
- El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo aumenta en los años iniciales del período y alcanza su máximo en 1993 (2,1 millones de pesetas y 3,5 por 100 del PIB). En 1994 se inicia un descenso en términos monetarios que aún persiste en las previsiones presupuestarias de 1997. En pesetas constantes el gasto público total en prestaciones por desempleo es prácticamente el mismo que el realizado en 1990 (1990=100, 1995=100,8).
- El descenso del Gasto Público total en Prestaciones por Desempleo desde 1994 tiene como factores de la evolución, descontada la componente inflacionista, la reducción del número de beneficiarios (especialmente del régimen contributivo), y la reducción del nivel medio de las prestaciones tanto del nivel contributivo como del subsidio por desempleo en el año 1995.

Estos hechos no hacen sino confirmar que los objetivos últimos pretendidos con las sucesivas reformas

normativas efectuadas en el sistema institucional vigente en el sistema de protección por desempleo no eran, en síntesis, otros diferentes de la aplicación de criterios restrictivos en la protección de la contingencia. Estos criterios restrictivos han tenido una singular incidencia en la mayor dificultad (mayores exigencias) en el acceso al sistema de protección, lo que comporta menos beneficiarios y, por tanto, menor tasa de cobertura, cuantías menores medias de las prestaciones medias contributivas y la consolidación del predominio del nivel asistencial respecto al nivel contributivo.

Ya al publicarse el Real Decreto 1/1992, de 3 de abril, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, en un análisis inicial inmediato a su publicación escribíamos: "Desde la perspectiva del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo, el cambio normativo que introduce el real Decreto-Ley 1/1992, producirá modificaciones sustantivas en la estructura interna del gasto en desempleo y en la cuantía y naturaleza de las diferentes prestaciones.

De manera singular, la previsible reducción de la velocidad de rotación de la contratación temporal (a resultas de la ampliación de la duración mínima del contrato temporal de fomento de empleo) la incentivación de la contratación por tiempo indefinido y la exigencia de un período mínimo de 12 meses de cotización para acceder a la prestación del nivel contributivo, determinarán una sensible reducción del ritmo de crecimiento del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo observado en el bienio 1991-1992 (créditos presupuestarios iniciales).

En términos generales, la aplicación del Real Decreto-Ley 1/1992, determinará, probablemente, las siguientes líneas básicas de evolución del Gasto Público en Prestaciones por desempleo: a) Concordancia entre las cifras de créditos presupuestarios iniciales del programa 312A y las del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo efectivamente realizado en el ejercicio; b) Modificación de la estructura interna y disminución de la tasa de incremento interanual del Gasto público en Prestaciones por Desempleo; c) Extensión del número de perceptores del nivel asistencial en relación con el número de perceptores del nivel contributivo; d) descenso de las tasas de reposición de los parados protegidos, especialmente en situaciones de paro de corta duración; d) Reducción de la cuantía y de la duración media de las prestaciones contributivas; f) Desaparición de la prestación de Asistencia sanitaria como parte integrante de la protección por desempleo en el nivel asistencial y estrechamiento del campo de aplicación del sistema de abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único y en fin; g) Saneamiento financiero del sistema de Protección por Desempleo al incrementarse, por ambas vías, la ratio (ingresos por cotización/coste medio de las prestaciones)".

Por tanto, ahora en 1997, el debate en relación con el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo, su volumen, estructura y evolución, no se plantea en la alternativa de la reducción o no de su cuantía total y de sus tasas de crecimiento interanual, sino en el nivel que alcanzará en los próximos años la reducción iniciada en 1994 y ya consolidada en los Presupuestos Generales del Estado de 1997.

El significado de las medidas de 1992 es tal que los Presupuestos de 1997, que se han calificado por el actual Gobierno como de "ruptura con la situación precedente" no han necesitado, en este ámbito de la política de gasto en prestaciones por desempleo de reforma legislativa alguna. Esta debiera ser la autentica clave interpretativa del alcance y significado del proceso iniciado con el Real Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo.

En los últimos años del milenio no corren tiempos buenos para el paro ni para los parados. Será debido, también, al estado de la economía.

BIBLIOGRAFIA.

BANCO DE ESPAÑA (1996) Cuentas financieras de la Economía española (1986-1995). Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (1991) Memoria 1990. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (1996) Memoria 1995. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

INSTITUTO NACIONAL DEL ESTADISTICA (1997) Evolución de las principales macromagnitudes

económicas 1990-1995. Madrid.

INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (1997) Actuación Económico Financiera de las Administraciones Públicas, 1995. Madrid.

LOPEZ LOPEZ, Mª T. (1994) "Las prestaciones por desempleo en los países de la Unión Europea". Cuadernos Económicos de Deusto nº11. Instituto de Estudios Europeos.

LOPEZ LOPEZ, Mº T. (1994) "Las prestaciones por Desempleo". La crisis del Estado del Bienestar. Asociacion Galega de Estudios de Economia do Sector Publico. Santiago de Compostela.

LOPEZ LOPEZ, Mª T. Y MELGUIZO SANCHEZ, A. (1990) El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España 1977-1989. Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid. Seminario de profesores.

LOPEZ LOPEZ, Mª T. Y MELGUIZO SANCHEZ, A. (1991) El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España 1990-91. Documento de trabajo nº 9114, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.

LOPEZ LOPEZ, Mª T. Y MELGUIZO SANCHEZ, A. (1991) El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en la perspectiva del Mercado Unico. Papeles de Economía Española nº 48, FIES, Madrid.

LOPEZ LOPEZ, Mª T, Y MELGUIZO SANCHEZ, A. (1992) El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España. Hacienda Pública Española nº 120/121- 1-2/1992.

MELGUIZO SANCHEZ, A. (1992) "El europeo temor al déficit" Alfoz nº 93, 1992.

MELGUIZO SANCHEZ, A. y LOPEZ LOPEZ, Mª T. (1991) El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en los países de la Europa comunitaria. Presupuesto y Gasto Público nº3, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1990) Presupuestos Generales del Estado 1990. Proyecto. Gastos. Presupuesto por Programas y Memoria de Objetivos. Trabajo y Seguridad Social. Sección 19. Tomo IX. Serie roja.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1997) Presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 1997. Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1989) "Mercado de trabajo en España durante 1987. Coyuntura y programas de actuación". Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1991) Coyuntura Laboral nº 33, enero 1991, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (varios años) Anuario de Estadísticas Laborales. Madrid. (El último publicado es el correspondiente a 1995).

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (varios años) Boletín de Estadísticas Laborales. Madrid. (El último publicado es el correspondiente al mes de abril de 1997).

PRINCIPALES NORMAS LEGALES.

- Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, desarrollada por el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril.

- Real Decreto Ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social.

- Real Decreto-Ley de 3 de abril de 1992, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo.

- Ley 21/1993, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1994.
- Ley 22/1993, de Medidas Fiscales y Refomra del Régimen Jurídico de la Función Pública y Protección por Desempleo.
- Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio, del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
 - Ley 12/1997, de 30 de diciembre de 1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997

Presupuestos del Estado de 1906". Véase Angel Melguizo Sánchez, "El europeo temor al déficit" *Alfoz* nº 93, 1992, páginas 44 a 46.

3 También han de considerarse otros factores que refuerzan el carácter restrictivo de los cambios normativos en el sistema de protección por desempleo. Entre ellos, y referido al ejercicio de 1995, hay que resaltar el efecto que "sobre el costo de las prestaciones por desempleo, en particular sobre la prestación contributiva, tiene la incidencia de la moderación salarial en 1995". Véase, INEM "Memoria 1995", pagina 58.

4 Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, (BOE de 4 de agosto de 1984) que viene a modificar el Título II de la Ley Básica de Empleo. Esta ley se desarrolla por el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril (BOE de 7 de mayo de 1985).

5 BOE de 28 de julio de 1984.

6 BOE de 29 de noviembre de 1986.

7 BOE de 30 de diciembre de 1986.

8 BOE de 10 de abril de 1987.

9 Desarrollado por el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio (BOE del 2 del 7 de 1985)

10 Real Decreto 3237/1983, de 28 de diciembre, por el que se establece un Subsidio de Desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en sustitución del empleo comunitario. Real Decreto 2298/1984, de 26 de diciembre, por el que se modifica la regulación del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social (BOE de 29 de diciembre de 1984). Real Decreto 1387/1990, de 8 de noviembre, por el que se regula el Subsidio por Desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el REASS (BOE de 14 de noviembre de 1990).

11 Véase Presupuestos Generales del Estado 1990. Proyecto. Gastos. Presupuesto por Programas y Memoria de Objetivos. Trabajo y Seguridad Social. Sección 19. Tomo IX. (Serie roja), página 121.

12 BOE de 1 de abril de 1989.

13 Plan de Convergencia con la Comunidad Europea 1992-1996 presentado por el Gobierno en abril de 1992 y aprobado en junio por el ECOFIN.

14 Dicho Real Decreto-Ley queda derogado por la Disposición derogatoria única de la Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo (BOE de 4 de agosto de 1992).

15 Una valoración inicial del alcance y significado del Real Decreto-Ley 1/1992, en LOPEZ, M^aT. y MELGUIZO, A. (1992, páginas 121 y 122), véase página 54 de este Documento de Trabajo.

16 Para 1996 el tope mínimo era de 56.805 pts/mes para mayores de 18 años y 43.942,5 pts/mes para menores de 18 años. El tope máximo para el mismo año fue de 75.740 pts/mes y 58.590 pts/mes respectivamente. A partir de 1 de enero de 1997 el SMI asciende a 59.130 pts / mes para menores de 18 años y a 66.630 para mayores de 18 años, lo que situa dichos

límites mínimos en 51.738 pts/mes para menores de 18 años y 58.301 pts/mes para mayores de 18 años.

17 Para 1996 fueron, en el caso de un perceptor con un hijo, de 147.693 pts/mes para mayores de 18 años y 114.250,5 pts/mes para los menores de dicha edad. Para perceptores con dos o mas hijos eran de 166.628 pts/mes para mayores de 18 años y 128.898 pts/mes para los menores de dicha edad. Para 1997 dichos topes máximos son de 151.767 pts/mes para menores de 18 años y de 171.017 pts/mes para mayores de 18 años.

18 El número máximo de días de percepción del subsidio en cada mes es igual a la diferencia entre 30 y el número de días declarados como trabajados y en incapacidad transitoria en mes anterior.

19 No consideramos aquí la diferencia o el desfase existente entre los datos estadísticos y los datos reales del número de beneficiarios.

Los beneficiarios estadísticos son los correspondientes a la estadística oficial (BEL). Debido a la dinámica de la gestión, los titulares no aparecen reflejados como beneficiarios en el mes o meses a que se refieren, sino que figuran como tales beneficiarios a partir del mes en que se les ha reconocido su derecho. Los beneficiarios reales (datos reconstruidos) son los beneficiarios a través de una estadística de gestión calculada retroactivamente y que corrige los oficialmente publicados. Véase Instituto Nacional de Empleo (INEM) "Memoria 1995", página 59 y cuadro 4.33.

20 Intervención General de la Administración del Estado "Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas".

- Instituto Nacional de Empleo "Información estadística" de la Subdirección General de Servicios Técnicos.
- Banco de España. "Cuentas financieras de la economía española".
- Instituto Nacional de Estadística. "Contabilidad Nacional de España. Base 1986".
- Presupuestos Generales del Estado 1997: Ley 12/1996, de 30 de diciembre y cuadros resumen (BOE 31-XII-1996), y documentación del proyecto de ley.

21 Si se utiliza como deflactor el índice de precios al consumo (coste de la vida), la serie resultante refleja los siguientes valores para los tres ejercicios objeto central del análisis (siempre 1990=100): 1993; 140,2; 1995; 102,2; 1997; 88,1.

22 Véase MELGUIZO SANCHEZ, A. y LOPEZ LOPEZ, Mª T. (1991). Algunas de estas conclusiones se recogieron también en LOPEZ LOPEZ, Mª T. y MELGUIZO SANCHEZ, A. (1992).

23 La Intervención General de la Administración del Estado ha desglosado los datos de 1994 y 1995. La serie del Banco de España no diferencia entre prestación directa y prestación indirecta (pago de cuotas).

24 Véase Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio. A resultas de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 3 de abril de 1992 (después Ley 22/1992 de 30 de julio) el sistema de capitalización sólo permanece en los supuestos de Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades Anónimas Laborales.

25 Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de PGE para 1997. BOE nº 315, 31 de diciembre de 1996.

26 Presupuesto inicial de 1995 más los ajustes de la prórroga.

27 La obligatoriedad legal de esta comparación interanual viene establecida como parte de la documentación que según el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria, ha de acompañar al proyecto de la Ley de Presupuestos.

28 Presentación de los Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda, 1996, página 147.

29 Presentación de los Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda, 1996, página 110.

30 Presentación del Presupuestos para 1997, página 147. La disminución es menor es menor (-2,4 por 100 en términos monetarios), Si la comparación se efectúa entre los créditos iniciales de 1997 y el gasto de la liquidación provisional de prestaciones por desempleo de 1996 (1.574,2 miles de millones de pesetas, que ya hemos consignado anteriormente.

31 Véase página 144.

32 Ley 13/1996, de 30 de diciembre. BOE 31 nº 315, 1996, página 38976.

33 En Los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se identifica con la Sección 19 de la clasificación orgánica del gasto estatal. El código orgánico del INEM es 19.101.

34 Los datos globales del presupuesto del INEM de 1997 figuran en los cuadros resumen de la Ley 12/1996 de PGE para 1997, BOE, suplemento al nº 315, 31.XII,1996, páginas 34-35 (estados de gastos) y 92-93 (estados de ingresos).

35 Sobre el alcance y las limitaciones conceptuales de las tasa de cobertura bruta y neta utilizadas en España, véase "Mercado de trabajo en España durante 1987. Coyuntura y programas de actuación". Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1989. En igual sentido Coyuntura Laboral nº 33, enero 1991, página 70. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

36 INEM. Memoria 1994, páginas 38-39 y memoria 1995, páginas 60-61.

37 Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (BOE nº 307, de 24 - XII-1987). La Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, había establecido: "1. La prestación económica por desempleo del nivel contributivo se financiará mediante la cotización de empresarios y trabajadores. 2. El subsidio por desempleo y la prestación de asistencia sanitaria así como las cotizaciones a la Seguridad Social, correspondientes a las prestaciones contributivas y asistenciales, se financiarán exclusivamente con cargo al Estado".

38 Real Decreto Legislativo 17/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, capítulo V, sección 1ª, artículo 223.

39 Ley 21/1993, de 29 de diciembre de PGE para 1994.

40 Sobre la naturaleza ampliable de estos créditos en los ejercicios de 1991 y 1992 véase LOPEZ LOPEZ, Mª T y MELGUIZO SANCHEZ, A. (1992).

41 Véase LÓPEZ, Mª T. y MELGUIZO, A. (1992), páginas 121 y 122.